

## Rapport d'évaluation supracantonale des programmes cantonaux de prévention du tabagisme

Berne, le 2 février 2020

Centre de compétence en management public (KPM), Université de Berne  
Fritz Sager, Céline Mavrot, Susanne Hadorn, Leandra Hildbrand

## Table des matières

<b>Executive Summary</b>	<b>4</b>
<b>Management summary pour le FPT</b>	<b>7</b>
<b>Management Summary pour l'ARPS et les cantons</b>	<b>16</b>
1.1 Aperçu des principaux résultats	17
Plus-value	20
Défis pour les cantons	21
Recommandations	24
<b>Management Summary pour les ONG</b>	<b>25</b>
Aperçu des principaux résultats	26
Liste des abréviations	33
<b>2 Objet et question de base / Contexte de l'évaluation</b>	<b>34</b>
<b>3 Programmes cantonaux de prévention du tabagisme (description de l'objet de l'évaluation)</b>	<b>36</b>
<b>4 Théorie et méthode</b>	<b>38</b>
4.1 <b>Modèle d'évaluation</b>	<b>38</b>
4.1.1 Concept du programme	38
4.1.2 Organisation	39
4.1.3 Prestations	40
4.1.4 Outcomes et impacts	40
4.1.5 Contexte	41
4.2 <b>Données et approche empirique</b>	<b>42</b>
<b>5 Comparaison sur la base des questions d'évaluation</b>	<b>43</b>
5.1 <b>Coordination et pilotage au niveau du programme : résultats pour le FPT</b>	<b>43</b>
5.1.1 Conditions requises pour le pilotage cantonal	43
5.1.2 Affectation de la responsabilité du programme	47
5.1.3 Configuration relative aux acteurs dans les cantons	51
5.1.4 Utilisation de l'auto-évaluation et de l'évaluation externe	58
5.1.5 Composition des mécanismes de pilotage et de coordination sous revue	61
5.1.6 Plus-value du pilotage des programmes (synergies, professionnalisme, cohérence, collaboration interservices)	70
5.1.7 Synthèse : fiche à l'attention du FPT en ce qui concerne la création des programmes à venir	75
5.1.8 Synthèse : fiche à l'attention du FPT en ce qui concerne la collaboration avec les cantons et les ONG	75

5.1.9	Fazit: praxisorientiertes Merkblatt für die Kantone	76
5.1.10	Synthèse : fiche pratique pour les cantons	76
<b>5.2</b>	<b>Comparaison de la réussite des projets</b>	<b>78</b>
5.2.1	Types de projet	78
5.2.2	Settings	86
5.2.3	Groupes cibles	109
5.2.4	Domaines d'action	118
5.2.5	Utilisation des ressources	134
5.2.6	Synthèse : fiche à l'attention du FPT en ce qui concerne une prévention du tabagisme axée sur les groupes cibles	140
5.2.7	Synthèse : fiche à l'attention du FPT en ce qui concerne une répartition efficace des ressources financières	140
5.2.8	Synthèse : fiche à l'attention du FPT en ce qui concerne la création d'une norme non-fumeur	141
5.2.9	Fazit: praxisorientiertes Merkblatt für die Kantone	141
5.2.10	Synthèse : fiche pratique pour les cantons	142
<b>5.3</b>	<b>Coordination nationale, intercantonale et subnationale</b>	<b>144</b>
5.3.1	Collaboration entre le niveau national et le niveau cantonal	144
5.3.2	Collaboration entre les cantons et les communes	148
5.3.3	Échanges au niveau intercantonal	150
5.3.4	Illustration des domaines de compétence dans les cantons	153
5.3.5	Dossiers nationaux potentiels	156
5.3.6	Synthèse : fiche à l'attention du FPT en ce qui concerne l'utilisation renforcée des complémentarités entre les cantons	158
5.3.7	Synthèse : fiche à l'attention du FPT en ce qui concerne la promotion ciblée des compétences des partenaires	159
5.3.8	Synthèse : fiche à l'attention du FPT en ce qui concerne la stratégie nationale de la santé	159
5.3.9	Fazit: praxisorientiertes Merkblatt für den TPF und die Kantone (de/fr)	160
5.3.10	Synthèse : fiche pratique pour le FPT et les cantons	161
<b>6</b>	<b>Conclusion et synthèse : éléments clés et critères pour le pilotage futur de la prévention du tabagisme par le FPT en Suisse</b>	<b>162</b>
6.1	Critères relatifs à la stratégie et au système de financement	162
6.2	Critères relatifs aux programmes et au pilotage des programmes	166
6.3	Critères relatifs aux projets	174
<b>A1</b>	<b>Annexe 1 : Composition des outputs dans l'ensemble des cantons</b>	<b>183</b>
	<b>Références</b>	<b>186</b>
	<b>Impressum</b>	<b>189</b>

## Executive Summary

Ce rapport présente les résultats de la comparaison des quatorze programmes cantonaux de prévention du tabagisme (PCPT) qui ont été mis en œuvre dans les cantons suivants entre 2012 et 2020 (par ordre chronologique de la date de lancement du programme) : Uri, Zoug, Soleure, Saint-Gall, Zurich, Valais, Jura, Thurgovie, Bâle-Ville, Fribourg, Vaud, Bâle-Campagne, Tessin et Neuchâtel. Ces programmes ont été en grande partie cofinancés par le Fonds de prévention du tabagisme (FPT) et mis en œuvre dans les cantons participant sur une base volontaire par des réseaux d'acteurs étatiques et non étatiques. Le FPT a introduit cette nouvelle structure sous forme de programmes dans le but d'instaurer, en Suisse, mais aussi et surtout au niveau cantonal, une prévention du tabagisme mieux coordonnée et davantage basée sur des données probantes, accordant un plus rôle plus important aux cantons et aux organisations non gouvernementales. En plus de leurs tâches de coordination, les cantons participants se sont engagés à tenir suffisamment compte des trois domaines d'action « prévention comportementale », « prévention structurelle » (également appelée « prévention contextuelle ») et « information et opinion publique ». Dans ces programmes, une importance particulière devait également être accordée à l'égalité des chances en matière de santé.

La planification ainsi que la mise en œuvre des PCPT ont engendré certains avantages cruciaux pour la prévention du tabagisme. Premièrement, la prévention du tabagisme a gagné en cohérence dans les quatorze cantons, grâce au regroupement des activités dans un programme cantonal et aux effets de coordination et d'harmonisation qui en ont résulté. Certaines lacunes qui existaient dans les mesures cantonales ont pu être comblées de manière ciblée, par exemple par la mise en œuvre de nouvelles activités pour des groupes cibles ou des settings jusqu'alors pas ou peu couverts (p. ex. population issue de la migration, personnes dans le système pénitentiaire et patients des institutions de traitement des dépendances, settings « médical » et « animation de jeunesse en milieu ouvert »). Ces progrès ont notamment favorisé l'égalité des chances en matière de santé, puisque des groupes cibles particulièrement vulnérables ont ainsi pu être atteints. Deuxièmement, les mesures individuelles ont également bénéficié d'une meilleure coordination, grâce à une promotion réciproque et à un soutien de fond. À cet égard, les nouveaux partenariats établis entre les acteurs étatiques et non étatiques doivent être salués. Troisièmement, l'introduction de processus d'auto-évaluation a permis d'ancrer une logique d'évaluation et de poursuivre une politique basée sur des données probantes dans le domaine de la prévention du tabagisme. Cela a profité aux activités de prévention du tabagisme grâce à l'amélioration de la réactivité de nombreux acteurs chargés de la mise en œuvre, même s'il demeure un certain potentiel d'amélioration du pilotage des projets en cas de problèmes liés à la mise en œuvre. Quatrièmement, la structure de programme a permis de renforcer la coopération interdépartementale, grâce à une plus grande intégration des administrations cantonales. Cela a eu un effet positif sur les mesures structurelles principalement. Les échanges plus étroits entre les départements de la santé publique et d'autres unités administratives, telles que l'inspection des denrées alimentaires ou la police, ont souvent permis de systématiser et de coordonner les processus d'exécution. En cinquième lieu, les programmes ont également eu une valeur symbolique forte car le simple fait d'instaurer un programme cantonal a permis de mettre en lumière la question de la prévention du tabagisme. Ce soutien politique visible a également eu un effet positif sur la motivation des partenaires impliqués dans la mise en œuvre, ce qui a bénéficié aux activités de prévention du tabagisme. Sixièmement, l'efficacité de nombreuses activités cantonales de prévention du tabagisme a pu être renforcée grâce à la mise en place de mesures plus cohérentes, mieux coordonnées et pilotées, et fondées sur des données probantes. Cela s'explique d'abord par le fait que la cohérence interne de nombreux projets a été améliorée grâce à la logique factuelle et évaluative, ce qui a permis d'obtenir de meilleurs résultats auprès des différentes personnes. Ensuite, le renforcement de la coopération au sein des cantons a augmenté la portée d'un grand nombre de projets, permettant au final d'atteindre davantage de personnes.

Malgré ces nombreuses avancées, les acteurs de la prévention du tabagisme font également face à plusieurs défis pour l'avenir. Un changement structurel important dans le système de prévention du tabagisme se profile, et constituera un danger pour les progrès réalisés dans le cadre des programmes cantonaux. Tous les acteurs – le FPT, les cantons et les partenaires non étatiques – devront donc s'efforcer de maintenir certains éléments centraux des PCPT et continuer à viser la mise en œuvre d'une politique de prévention efficace. Parmi ces éléments centraux à conserver figurent premièrement le maintien et le renforcement d'une structure de pilotage et de mise en œuvre intégrative, incluant les diverses unités administratives, les acteurs non étatiques ainsi que le niveau communal. C'est uniquement ainsi que la prévention du tabagisme pourra continuer à bénéficier d'une stratégie cohérente ainsi que de coopérations profitables, qu'elles soient intersectorielles ou multithématiques. Deuxièmement, il faudra aussi maintenir une coordination et un pilotage centralisés des activités cantonales de prévention du tabagisme. À cet effet, des activités telles que l'organisation d'ateliers annuels, la création de groupes de travail, le soutien dans le recrutement des groupes de multiplicateurs, ainsi que l'identification des potentiels d'amélioration devront demeurer des missions centrales du pilotage des programmes. Troisièmement, afin de continuer à renforcer une prévention du tabagisme basée sur des données probantes, il semble indispensable de poursuivre les auto-évaluations régulières, qui permettent également d'accroître l'impact sur les groupes cibles grâce à la confrontation régulière entre les objectifs initialement prévus et les réalisations effectives. Quatrièmement, les acteurs de la prévention du tabagisme doivent viser un renforcement de la prévention structurelle, aussi bien à travers la mise en œuvre des bases légales existantes que l'introduction de nouvelles réglementations plus favorables à la prévention.

Sur la base des résultats obtenus dans les quatorze cantons, les 20 recommandations suivantes ont été élaborées. La coopération et la participation de tous les acteurs impliqués dans la prévention du tabagisme sont indispensables à la mise en œuvre de ces recommandations.

## **Recommandations**

### Niveau stratégique et système de financement

- Consolider et développer les acquis, malgré les changements de système à venir
- Mettre en cohérence des approches multithématiques et des approches liées aux substances
- Établir des règles claires et stables au niveau du système de financement
- Renforcer l'acceptation des processus d'auto-évaluation
- Créer des instruments financiers promouvant la coopération
- Introduire une clé de financement basée sur les besoins

### Niveau du programme et pilotage du programme

- Concevoir le processus de développement des programmes de manière participative
- Renforcer le pilotage intersectoriel des programmes
- Mettre en place des groupes d'accompagnement intersectoriels et interdisciplinaires
- Équilibrer les tâches de pilotage et celles de mise en œuvre des projets
- Tenir des ateliers d'auto-évaluation et créer des groupes de travail
- Planifier des programmes cohérents et fixer des objectifs précis
- Poursuivre la mesure des effets des activités de prévention du tabagisme
- Intensifier les transferts d'idées et d'activités

### Niveau des projets

- Utiliser les learnings en matière d'advocacy pour renforcer la prévention structurelle
- Protection de la jeunesse : diffuser les facteurs de succès des achats tests au-delà des frontières cantonales
- Protection contre le tabagisme passif : faire progresser la prévention structurelle au niveau infra-législatif
- Diffuser plus largement les concepts de projets innovants
- Réorganiser la prévention au sein des écoles

- Réviser la stratégie d'aide à la désaccoutumance

## Management summary pour le FPT<sup>1</sup>

Ce rapport présente les résultats de la comparaison intercantonale des quatorze programmes cantonaux de prévention du tabagisme (PCPT) qui ont été en grande partie cofinancés par le Fonds de prévention du tabagisme (FPT). Ces programmes quadriennaux ont été mis en œuvre, avec des dates de lancement différentes, entre 2012 et 2020 par des réseaux cantonaux. Les cantons sous revue sont les suivants (par ordre chronologique) : Uri, Zoug, Soleure, Saint-Gall, Zurich, Valais, Jura, Thurgovie, Bâle-Ville, Fribourg, Vaud, Bâle-Campagne, Tessin et Neuchâtel. Les programmes cantonaux comprenaient aussi bien des acteurs issus de l'administration cantonale que des acteurs non étatiques, qui ont élaboré et mis en œuvre conjointement une stratégie de prévention du tabagisme pour les différents cantons. L'idée directrice qui sous-tendait la création de cette nouvelle structure de gouvernance, c'est-à-dire les programmes cantonaux, se composait des aspects suivants, du point de vue du FPT : premièrement, il s'agissait de promouvoir la coopération intra- et intercantonale des différents acteurs actifs dans le domaine de la prévention du tabagisme. Deuxièmement, les programmes devaient favoriser l'engagement des cantons, en particulier de l'administration cantonale. Dans ce contexte, les conditions de financement des PCPT ont été élaborées en veillant tout particulièrement à l'importance de la prévention structurelle – c'est-à-dire la mise en œuvre et l'actualisation des dispositions légales sur la prévention du tabagisme, comme par exemple l'interdiction de fumer dans les lieux publics et sur les lieux de travail, l'interdiction de vente aux jeunes et les restrictions de la publicité pour les produits du tabac. Troisièmement, le FPT a poursuivi le renforcement de la prévention du tabagisme fondée sur des données probantes en créant cette nouvelle structure de programme. L'instauration obligatoire de processus d'auto-évaluation et d'une évaluation par des tiers (dont le présent rapport fait partie) permet aux mesures de prévention du tabagisme de bénéficier d'une base conceptuelle renforcée, fondée empiriquement.

Les résultats présentés ici s'appuient sur les enseignements des quatorze programmes sous revue. Menées sur la base d'un modèle en plusieurs étapes, les évaluations ont d'abord examiné les concepts des PCPT et les différents concepts de projet. Puis elles ont mis en lumière l'adéquation de l'organisation de mise en œuvre, qui comprenait notamment la structure de pilotage du programme (y c. le pilotage stratégique et opérationnel ainsi que les organes d'accompagnement), en plus de la structure de mise en œuvre des différents projets. Elles ont mesuré par ailleurs la qualité des prestations fournies, aussi bien au niveau du projet que du programme. Sur la base des étapes précédentes, elles ont enfin analysé l'effet des activités de prévention sur les différents groupes cibles. Sur les effets au niveau de la société (objectifs d'impact), elles ont formulé des considérations générales qui étaient possibles sur la base de l'analyse empirique. Le présent rapport sert à la comparaison des quatorze cantons et donne un aperçu des principaux résultats pour la prévention du tabagisme. Il a en outre l'ambition de faire ressortir des enseignements importants pour d'autres programmes de santé publique et valables indépendamment du domaine politique de la « prévention du tabagisme ».

Le rapport est structuré comme suit : le management summary (à chaque fois un résumé spécifique pour le FPT, pour les cantons et pour les ONG) propose d'abord un aperçu des principaux résultats, de la plus-value de la nouvelle structure de programme, des défis majeurs pour les différents groupes d'acteurs et des recommandations élaborées à cet égard. Le chapitre 1 donne des explications sur le contexte de l'évaluation à quoi quatorze cantons, le chapitre 2 décrit les programmes cantonaux de prévention du tabagisme et le chapitre 3 récapitule le modèle d'évaluation ainsi que les données utilisées. Le chapitre 4 porte sur la comparaison des quatorze cantons sur la

<sup>1</sup> L'introduction, l'aperçu des principaux résultats et la section « plus-value » sont identiques dans les trois management summaries. Les parties consacrées aux défis et aux recommandations sont adaptées aux parties concernées dans les management summaries – c.-à-d. le FPT, les cantons et les ONG.

base des éléments suivants : 1) pilotage du programme et coordination, 2) projets et 3) coordination nationale, cantonale et sous-cantonale. Enfin, le chapitre 5 présente les recommandations au FPT et aux acteurs cantonaux.

### **Aperçu des principaux résultats**

Les résultats des quatorze cantons peuvent être répartis entre le niveau du pilotage du programme et le niveau des projets.

#### Pilotage du programme

Les quatorze cantons ont réalisé des progrès dans le domaine du pilotage et de la coordination des mesures de prévention du tabagisme, bien qu'à des degrés divers. D'une part, la phase de planification a pris une tournure très participative dans de nombreux cantons grâce à la nouvelle structure du programme. Dans ce cadre, les acteurs les plus divers ont pu faire part de leurs priorités et placer leurs activités dans la stratégie globale. Cette planification conjointe a eu pour effet, dans les programmes concernés, que les partenaires impliqués se sont davantage identifiés aux paquets de mesures prévus, ce qui, en fin de compte, a renforcé leur engagement dans la mise en œuvre. Dans les cantons où la planification s'est déroulée de manière encore (trop) centralisée, il s'est avéré nécessaire de renforcer par la suite, pendant la mise en œuvre, la motivation des acteurs insuffisamment impliqués dans la planification et d'intégrer dans les PCPT des projets qui n'avaient pas été pris en compte auparavant. Les expériences réalisées dans le cadre des quatorze programmes montrent ainsi qu'une phase de conception participative sert non seulement à la motivation des partenaires de mise en œuvre, mais aussi à la cohérence des paquets de mesures dans les cantons, et constitue un aspect important du succès de la prévention du tabagisme.

D'autre part, la structure du programme a aussi eu un impact sur le pilotage et la coordination des mesures de prévention du tabagisme pendant la mise en œuvre. L'institution d'un service de direction du programme a permis d'assumer, pour la première fois de manière centralisée, des tâches de coordination importantes dans de nombreux cantons, avec une professionnalisation de cette fonction de management essentielle. Ici aussi, il y a eu des différences dans l'intensité et le type d'activités de pilotage, mais des progrès dans ce domaine ont été observés dans tous les cantons. La réalisation d'ateliers d'auto-évaluation annuels a soutenu la communauté de prévention du tabagisme dans de nombreux cantons, favorisant un échange par-delà les principaux acteurs. Dans plusieurs programmes, cette collaboration a été renforcée par ailleurs par la création de groupes de travail sur des thèmes spécifiques, ce qui a surtout permis d'imaginer des possibilités de collaboration concrètes et des stratégies communes pour des aspects partiels de la prévention du tabagisme (p. ex. dans le domaine de l'exécution ou pour le setting « école »). Les directeurs de programme qui ont activement soutenu les projets dans le recrutement des groupes de multiplicateurs (p. ex. à travers la promotion des projets dans les institutions de formation des groupes professionnels concernés) ont aussi fourni une contribution importante. Enfin, le pilotage du programme a joué un rôle essentiel à travers l'utilisation ciblée des nouveaux processus d'auto-évaluation et des données ainsi collectées. Même si, en l'espèce, il y a eu des disparités considérables entre les PCPT, les processus d'auto-évaluation ont servi, dans plusieurs cantons, à améliorer le pilotage des activités de prévention. Pour autant que les formulaires d'auto-évaluation remplis par les directions de projet soient fidèles à la réalité et qu'ils soient ensuite discutés avec la direction du programme dans le cadre d'entretiens bilatéraux, cette solution permettait le cas échéant une adaptation rapide des activités et renforçait le succès des projets. À cet égard, la qualité des concepts de projet s'est révélée être un élément central : si les objectifs fixés étaient mesurables, précis et raisonnablement ambitieux, la confrontation entre ce qui était prévu et ce qui était atteint pendant la mise en œuvre servait à



l'identification des problèmes et accélérât la recherche de solutions. Des objectifs imprécis, non mesurables ou pas assez ambitieux, en revanche, entravaient l'utilité des auto-évaluations, car les difficultés de mise en œuvre étaient identifiées moins clairement. Dans l'ensemble, un pilotage actif du programme a notamment soutenu les projets par la mise en relation de différents acteurs et activités, le soutien des partenaires pour relever les défis et la mise à disposition d'informations. Les projets ont tout particulièrement profité de cette coordination dans les cantons où les activités de pilotage précitées (ainsi que d'autres, voir le point 4.1) ont été combinées. À cet égard, il y a encore un potentiel d'amélioration dans de nombreux cantons, même si les progrès accomplis sont réjouissants.

### Projets et efficacité

Sur les 198 projets mis en œuvre et évalués, 104 ont été jugés efficaces, 54 moyennement efficaces et 31 peu efficaces. Ce faisant, il n'y avait pas de différences fondamentales entre l'efficacité moyenne des projets de type I, II et III.

### *Settings*

Le setting le plus souvent pris en compte était le setting « loisirs, vie quotidienne, sport » (80 projets), suivi des settings « école » (44 projets), « entreprise » (25 projets), « médical » (20 projets), « espace public » (17 projets), « marché » (15 projets) et finalement « coordination » (7 projets). Ici non plus, aucune différence significative dans l'efficacité des projets n'a été constatée en fonction des settings. Ce faisant, les acteurs de la prévention ont rencontré certains problèmes spécifiques dans tous les settings, auxquels ils ont pu remédier grâce à certaines stratégies. Les principaux défis et les amorces de solutions pour atteindre les différents settings sont précisés ci-après, alors que le point 4.3 présente également les nombreux succès.

- Dans le setting « loisirs, vie quotidienne, sport », le problème était souvent que les projets multithématiques n'accordaient pas l'importance nécessaire au thème du tabagisme. Cette problématique était moins marquée dans les projets dont les concepts comprenaient déjà suffisamment d'objectifs ambitieux et spécifiques.
- Dans le setting « école » s'est posé le problème de la saturation, parce que les enseignants sont généralement confrontés à un très grand nombre d'offres et de thèmes différents et que le tabagisme ne constituait souvent pas une priorité. La structuration claire de l'offre de prévention du tabagisme, la prise en compte de nouveaux thèmes (p. ex. les cigarettes électroniques) et l'étroite collaboration avec les départements de l'instruction publique (pour créer un accès et favoriser la communication) ont permis de contrecarrer ce problème.
- Dans le setting « entreprise » également, la prévention du tabagisme n'est souvent pas considérée comme une priorité, mais comme une affaire privée qui ne concerne pas l'entreprise. Aborder le personnel nombreux de l'administration publique et créer un accès par le biais des écoles professionnelles se sont révélés être des stratégies prometteuses.
- Les nouveaux projets dans le setting « médical » ont souvent fait face à des problèmes dès qu'il n'a pas été possible d'assurer un accès aux multiplicateurs nécessaires. L'identification des personnes clés, le soutien actif de la prospection par la direction du programme et l'identification des groupes de multiplicateurs les plus motivés par domaine thématique ont été des stratégies utiles pour remédier à ce problème.
- Les projets dans le setting « espace public » (p. ex. application de l'interdiction de fumer) avaient souvent tendance à présenter des problèmes d'efficacité, ce qui tenait en particulier à la difficulté d'instituer les partenariats nécessaires à la mise en œuvre avec des unités administratives qui ne sont pas spécialisées dans la santé publique. L'identification des personnes clés, la « traduction » du message de prévention dans le langage professionnel des partenaires et l'intégration d'autres

unités administratives dans l'organe de pilotage du programme ont favorisé la promotion d'activités d'exécution soutenues.

- Le premier défi dans le setting « marché » était la base légale lacunaire pour les achats tests, souvent critiquée, et, partant, le manque de soutien politique. La communication ciblée des résultats des achats tests (c.-à-d. les nombreuses infractions à la loi) a toutefois permis de mettre en évidence la nécessité de cette mesure dans plusieurs cantons et de s'assurer ainsi le soutien politique nécessaire.
- Dans le setting « coordination », le problème résidait souvent dans le manque de clarté des concepts de projet. Une planification plus ciblée et la clarification de l'intérêt du projet auraient entraîné dans de nombreux cas une réduction des problèmes de mise en œuvre.

### *Groupes cibles*

Les quatorze programmes cantonaux de prévention du tabagisme ont ciblé les jeunes (105 projets), les fumeurs/euses (48 projets), la population générale (36 projets) et des groupes cibles spécifiques (19 projets).

- Dans les 14 PCPT, les jeunes ont été abordés en premier lieu dans le cadre de leur formation (école et entreprise) et des loisirs. Il est apparu qu'il serait intéressant de s'adresser davantage aux sous-groupes spécifiques de jeunes, car il y a par exemple des besoins importants aussi bien que de l'intérêt pour des mesures ciblées dans l'animation de jeunesse en milieu ouvert, les foyers ou le système pénitentiaire. L'intégration des nouveaux médias présente également un grand potentiel, car elle permet de moderniser la prévention du tabagisme et de la rendre plus attractive pour les jeunes.
- Les PCPT ont aidé les fumeurs/euses à arrêter de fumer dans le cadre de différents programmes et settings. Si les taux de succès des participants étaient généralement élevés, le problème des offres résidait souvent dans le recrutement des fumeurs/euses. Des constats importants découlent des expériences des cantons : d'une part, l'accès à bas seuil des offres est essentiel et les nouvelles modalités de soutien, comme par exemple sur Facebook, sont prometteuses à l'heure actuelle pour réduire les barrières à l'accès (flexibilité géographique et temporelle). D'autre part, les liens entre les différentes offres au sein des PCPT sont très importants pour les offres d'aide à la désaccoutumance, car il est possible d'utiliser d'autres mesures que l'aide au recrutement (c.-à-d. par la transmission des offres d'aide à la désaccoutumance).
- Les relations publiques et la mise à disposition de structures pour la consultation ont permis d'atteindre la population générale. Il s'est avéré que le choix des organisations impliquées était notamment très important pour ces projets, car les acteurs établis de longue date dans le domaine de la prévention du tabagisme (la plupart du temps des ONG), surtout, étaient assez connus pour gérer une structure pour la consultation qui a réellement servi.
- Beaucoup de cantons ont saisi l'occasion pour s'adresser à de nouveaux groupes cibles spécifiques qui n'étaient jusqu'alors pas encore ou peu pris en compte par les mesures de prévention du tabagisme. Aborder ces groupes cibles présente l'avantage de pouvoir éviter les effets de saturation auprès des groupes cibles traditionnels (jeunes, fumeurs/euses, population générale). En outre, il est ainsi possible de s'adresser à des groupes dont la prévalence est particulièrement élevée, pour lesquels les groupes de multiplicateurs concernés identifient souvent un grand besoin d'activités correspondantes.

### *Domaines d'action*

Sur les 191 projets, 136 comprenaient des mesures de prévention comportementale, alors que 34 projets structurels et 38 projets d'information ont été mis en œuvre. En ce qui concerne l'efficacité des activités, on ne constate une nouvelle fois pas de différence significative entre les divers domaines d'action.

- Les 14 PCPT ont mis en œuvre une grande diversité de mesures de prévention comportementale qui ont bénéficié d'une plus importante logique factuelle et s'appuient davantage sur des concepts solides. Les projets axés sur les pairs et l'utilisation des nouvelles technologies se sont en outre révélés particulièrement prometteurs, d'une part, pour atteindre une plus grande couverture avec moins de ressources et, d'autre part, pour renforcer l'attractivité de la prévention du tabagisme. Les mesures de prévention comportementale présentent par ailleurs un potentiel particulier pour renforcer encore le transfert d'idées par-delà les frontières cantonales, car de telles activités peuvent être adaptées aux réalités cantonales à peu de frais et transmises rapidement aux groupes cibles.
- Lors de l'introduction des PCPT, l'un des objectifs principaux du FPT était la promotion de la prévention structurelle. De nombreuses activités ont notamment été concrétisées et des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la protection contre le tabagisme passif dans les restaurants et le domaine de la protection de la jeunesse (achats tests et formations à la vente). En ce qui concerne les bases légales existantes, il reste encore beaucoup à faire dans le domaine de la protection contre le tabagisme passif sur le lieu de travail et lors des manifestations. Les PCPT n'ont pas (encore) déclenché la dynamique voulue au niveau cantonal en matière de nouveaux projets de loi. Mais certains cantons ont influé sur le débat politique à l'échelle nationale ou cherché à lancer des projets de loi à l'échelle cantonale. Les services de l'administration cantonale devraient continuer d'œuvrer à l'application effective des dispositions existantes, tandis que les acteurs non étatiques devraient tirer parti de leur liberté d'action pour faire à l'avenir un travail proactif de plaidoyer (advocacy) afin de renforcer la législation.
- Les activités d'information ont surtout permis d'atteindre la population générale. En ce qui concerne le travail médiatique, le défi consistait principalement dans l'attribution de la responsabilité du projet à l'organisation adéquate (dans l'idéal un acteur non étatique et non l'administration cantonale), car c'était la seule façon de s'attaquer aux thèmes importants et politiquement actuels. S'agissant des structures pour la consultation, il s'est avéré que la coordination des différentes structures et la prise en compte de nouveaux sujets (p. ex. nouveaux produits, débat politique) en particulier étaient des éléments centraux pour une diffusion efficace de l'information.

### **Plus-value**

La création des programmes cantonaux a apporté une plus-value à la prévention du tabagisme à différents niveaux. Premièrement, les PCPT ont eu une utilité symbolique pour le travail de prévention, une grande importance ayant été accordée à ce sujet à travers le financement des programmes. La légitimation des mesures de prévention du tabagisme s'est ainsi accrue, avec pour corollaire un renforcement de l'engagement de nombreux acteurs et de leur disposition à mettre en œuvre les mesures de manière optimale. Deuxièmement, le financement accru a permis le développement de nouvelles activités qui visaient en particulier des groupes cibles et des settings jusqu'alors pas ou peu couverts (p. ex. setting « médical », animation de jeunesse en milieu ouvert, population issue de la migration, personnes dans le système pénitentiaire et patients des institutions de traitement des dépendances). Ces mesures ont favorisé la cohérence de la prévention du tabagisme dans son ensemble, et en particulier l'égalité des chances. Troisièmement, la nouvelle structure a permis d'in-

tensifier la coordination, aussi bien à l'intérieur des cantons qu'à l'échelle supracantonale. De nombreuses activités ont ainsi bénéficié d'une meilleure promotion et de l'échange de connaissances au-delà des limites des différents projets. Les nouveaux partenariats établis entre les organisations non gouvernementales et les administrations cantonales étaient particulièrement importants, ce qui a permis d'exploiter les différents domaines de compétences. Quatrièmement, l'introduction du processus d'auto-évaluation a conduit à une professionnalisation de nombreux acteurs impliqués s'agissant de l'utilisation des données probantes accumulées. Beaucoup de responsables de programme ont vu les prescriptions du FPT comme une occasion de pouvoir mieux piloter les activités cantonales grâce à une mise en parallèle plus ciblée des projets et des prestations. Même s'il reste encore un potentiel d'amélioration dans de nombreuses activités, les PCPT ont souvent permis d'identifier les problèmes de manière plus rapide et ciblée et d'élaborer des solutions communes, ce qui a renforcé en fin de compte la qualité des prestations. Cinquièmement, les programmes cantonaux ont favorisé la coopération interdépartementale au sein des administrations cantonales, ce qui a surtout apporté une plus-value à de nombreux programmes dans le domaine de l'exécution des bases légales existantes. Grâce à la collaboration renforcée dans le cadre des PCPT entre les départements de la santé publique et des acteurs tels que l'inspectorat des denrées alimentaires ou, ponctuellement, l'inspection du travail et la police, les programmes ont souvent permis une systématisation des activités d'exécution. Sixièmement, en conséquence des changements précités, l'efficacité de nombreuses mesures de prévention du tabagisme s'est améliorée. Les raisons peuvent être résumées comme suit : d'une part, les acteurs ont amélioré la cohérence interne de nombreux projets grâce à une logique davantage factuelle et évaluative, ce qui a permis d'obtenir de meilleurs résultats auprès des personnes cibles. D'autre part, le renforcement du pilotage et de la coordination a augmenté la portée des projets, permettant au final d'atteindre efficacement un plus grand nombre de personnes.

### Défis pour le FPT

Comme le rapport l'a déjà précisé, la nouvelle structure de gouvernance a apporté une plus-value à la prévention du tabagisme à plusieurs égards. En même temps, il y aura aussi des défis auxquels les différents acteurs devront faire face. Les principaux défis pour le FPT et les mesures qu'il pourrait prendre sont résumés ci-après :

Les derniers développements concernant le financement par le FPT ont à tel point changé la donne que le risque existe de ne pas pouvoir maintenir à long terme les progrès réalisés dans le cadre des PCPT. À la suite de la décision, à l'échelle nationale, selon laquelle « l'ordonnance sur le FPT (OFPT ; RS 641.316) ne constitue pas une base légale suffisante pour le subventionnement des programmes cantonaux »<sup>2</sup>, des changements importants attendent le système de prévention du tabagisme. Compte tenu des différentes avancées impliquées par la nouvelle structure, il y a quelques aspects essentiels du système de financement actuel qui devraient être maintenus pour renforcer la prévention du tabagisme.

Financement du pilotage cantonal : premièrement, il est essentiel d'assurer la poursuite du financement des activités de pilotage cantonales. À cet égard, la bonne répartition des ressources entre les différents cantons est particulièrement importante. Les évaluations ont montré que les activités de pilotage ont un impact significatif sur les prestations et donc sur l'atteinte des groupes cibles visés par les projets. Avec une coordination et un pilotage actifs, les nouveaux projets, en particulier, parviennent à s'ancrer plus rapidement dans le contexte local et à atteindre les groupes cibles plus

<sup>2</sup> Lettre du FPT aux cantons, « Financement des programmes cantonaux par le Fonds de prévention du tabagisme », Berne, 4.9.2018.

rapidement. En outre, les projets existants peuvent être adaptés plus rapidement à de nouvelles réalités et répondre à des problèmes inattendus lorsque la direction du programme joue un rôle actif. Il est donc essentiel pour la prévention du tabagisme que les cantons engagés disposent de ressources suffisantes pour ces activités de pilotage et de coordination. À cet égard, le FPT a joué un rôle de pionnier dans le cadre des PCPT évalués, en accordant une importance particulière à ce niveau de pilotage du programme et en le finançant en conséquence. À l'avenir, il est important que ce soutien financier continue d'être affecté à un but spécifique. La comparaison des quatorze cantons permet de formuler une affirmation générale en ce qui concerne les ressources nécessaires au pilotage : concrètement, l'expérience des cantons montre que les ressources nécessaires à la coordination et au pilotage ne sont pas proportionnelles à la taille des programmes de prévention du tabagisme. Bien qu'il y ait davantage de frais pour les gros programmes impliquant plus d'activités et de partenaires, la plupart des prestations de base fournies par les directeurs de programme restent relativement similaires. Des prestations telles que l'organisation des échanges dans le cadre des ateliers d'auto-évaluation, la constitution ciblée de groupes de travail, l'identification de partenariats potentiels et la recherche de solutions en cas de problèmes doivent être assurées par toutes les directions de programme, au sein des grands comme des petits programmes. Si une clé de financement est décidée à l'avenir, il est important que cet élément soit pris en considération. Concrètement, compte tenu des résultats des quatorze cantons, il faudrait éviter une clé de répartition déterminée uniquement en fonction de la taille des cantons et des programmes. La fixation d'une contribution de base, qui pourrait être augmentée en fonction de la taille du canton ou du programme, serait judicieuse au regard des données probantes existantes (voir recommandation 6).

Détermination des critères de financement : deuxièmement, compte tenu des changements prévus au niveau du système de prévention du tabagisme, il convient de veiller à définir une norme de qualité, à ce niveau de direction de programme, en fixant certains critères de financement liés au pilotage. Sur la base des résultats des PCPT évalués, il est possible de déduire les conditions suivantes qui sont déterminantes et devraient être associées à l'octroi d'un financement par le FPT. Premièrement, les cantons devraient être tenus, comme ils le sont déjà, de jouer un rôle actif dans la prévention du tabagisme. Les PCPT se sont montrés particulièrement efficaces lorsqu'une structure intersectorielle de pilotage a été mise en place et que l'administration cantonale a participé activement. Cela a profité, entre autres, à la prévention structurelle et a aidé les partenaires non étatiques à accéder aux services cantonaux grâce à des mesures de prévention comportementale. Un premier critère devrait donc être la création de structures intersectorielles de pilotage des programmes (voir recommandation 8). Cela afin de permettre aux organisations internes à l'administration et non gouvernementales, aux acteurs spécialisés dans la santé et à ceux issus d'autres secteurs politiques de continuer à maintenir des échanges étroits. Deuxièmement, le pilotage actif du programme a favorisé le succès de la mise en œuvre des projets de prévention. En conséquence, il convient de définir certaines normes minimales pour les activités de pilotage (p. ex. la réalisation d'ateliers annuels sur l'ensemble du réseau, la constitution de groupes de travail thématiques, notamment dans le domaine de la prévention structurelle ou au sein de certains settings) (voir recommandation 11). Troisièmement, et en lien avec le pilotage des programmes, le FPT devrait s'efforcer de poursuivre ou d'introduire les processus d'auto-évaluation (pour les cantons qui n'ont pas encore mis de PCPT en œuvre). Ces processus permettent d'encourager la logique évaluative dans les cantons et donc de tenir compte de la nécessité d'une politique fondée sur des données probantes. L'expérience de certains cantons a montré que cela impliquait une plus grande acceptation de cet instrument de surveillance. Le FPT peut favoriser cette acceptation en apaisant les craintes d'une baisse des financements liée à l'auto-évaluation par une communication ciblée et en clarifiant l'objectif réel du processus de surveillance, à savoir l'optimisation des projets.

Renforcement de la prévention structurelle : troisièmement, l'intensification des efforts déjà engagés pour le renforcement de la prévention structurelle au niveau cantonal constitue un défi majeur pour les acteurs de la prévention du tabagisme. Les évolutions concernant la législation sur les produits du tabac au niveau national démontrent combien il est important que le niveau cantonal exerce une certaine pression afin de pouvoir mener à bien des projets législatifs majeurs à l'avenir. À cet égard, le FPT peut jouer un rôle déterminant en encourageant davantage les échanges intercantonaux. En ce qui concerne les futurs thèmes comme par exemple le durcissement de l'interdiction de la publicité, le maintien et le renforcement de la communauté « prévention du tabagisme » en Suisse peuvent permettre de nouer ou de maintenir des alliances qui, au final, peuvent sensibiliser aux questions de la promotion de la santé et de la prévention de manière efficace aux niveaux cantonal et national. Les cantons devraient profiter des compétences légales dont ils jouissent dans le cadre de leur souveraineté cantonale, les exploiter et défendre ainsi leurs intérêts pour ce qui est de la question complexe des coûts de santé. Le FPT devrait encourager les cantons et les ONG à agir dans le domaine structurel par le biais d'un système d'incitation. Il pourrait également continuer à diffuser des exemples de bonnes pratiques dans ce domaine – comme les exemples présentés dans le présent rapport et qui couvrent tous les thèmes structurels – et à analyser d'autres données probantes et connaissances tirées de la littérature pour apporter un soutien de fond aux différents acteurs. En outre, il conviendrait de consolider les compétences dans le domaine du plaidoyer en Suisse, en particulier pour les acteurs non étatiques (p. ex. dans le cadre de la formation continue). Enfin, des alliances avec d'autres acteurs de la prévention et de la promotion de la santé devraient être recherchées afin de traiter la question au niveau politique.

Accord sur des approches thématiques et multithématiques : quatrièmement, l'orientation vers des offres de prévention multithématiques choisie dans le cadre de la stratégie MNT constitue un défi pour la prévention du tabagisme. Même si cette nouvelle approche offre une chance de prévenir le tabagisme en renforçant les compétences ne portant pas sur des substances précises et en élargissant ainsi la promotion de la prévention et de la santé, elle risque de réduire la visibilité de la thématique du tabagisme. Le FPT, fortement engagé dans le développement de la stratégie MNT, est donc confronté au défi de combiner cette orientation multithématique avec des préoccupations spécifiques au tabagisme. Cela concerne tout particulièrement les aspects structurels, étant donné que les débats concernant différentes substances se poursuivent justement dans les processus politiques. Pour les acteurs chargés de la mise en œuvre, il y a donc actuellement à cet égard un décalage entre, d'une part, l'ambition de concrétiser une stratégie multithématique et, d'autre part, l'intégration encore thématique des sources de financement et des bases légales (tabac, alcool, drogues, etc.).

Dans le cadre de la stratégie MNT, le FPT est également sollicité pour aider les cantons à s'adapter le plus rapidement possible à un environnement nouveau. Dans ce contexte, il paraît essentiel que les nouvelles exigences du FPT (et d'autres partenaires MNT tels que l'Office fédéral de la santé publique et Promotion Santé Suisse) auxquelles les cantons et leurs partenaires doivent satisfaire soient harmonisées et communiquées de manière transparente et compréhensible afin de minimiser la charge de travail que représente cette nouvelle modification du système pour les acteurs cantonaux. En outre, les exigences associées à la stratégie MNT devraient être rendues opérationnelles le plus rapidement possible au moyen d'éléments concrets et tangibles pour les cantons et les ONG, afin que ces acteurs puissent effectivement adopter et mettre en œuvre la stratégie.

## **Recommandations**

Au regard des défis à venir et du potentiel d'optimisation identifié, le présent rapport comparatif formule 20 recommandations. Les principales recommandations pour les cantons sont résumées ci-après, tandis que les détails relatifs aux différentes recommandations figurent au chapitre 5 :

#### Niveau stratégique et système de financement

- Consolider et développer les acquis, malgré les changements de système à venir
- Concilier les approches multithématiques et les approches liées aux substances
- Établir des règles claires et stables au niveau du système de financement
- Renforcer l'acceptation des processus d'auto-évaluation
- Créer des instruments financiers promouvant la coopération
- Introduire une clé de financement basée sur les charges réelles

#### Niveau du programme et pilotage du programme

- Renforcer le pilotage intersectoriel des programmes
- Mettre en place des groupes d'accompagnement intersectoriels et interdisciplinaires
- Poursuivre la mesure des effets des activités de prévention du tabagisme
- Intensifier les transferts d'idées et d'activités

#### Niveau des projets

- Utiliser les learnings en matière d'advocacy pour renforcer la prévention structurelle
- Protection contre le tabagisme passif : faire progresser la prévention structurelle au niveau infra-législatif

## Management Summary pour l'ARPS et les cantons<sup>3</sup>

Ce rapport présente les résultats de la comparaison intercantonale des quatorze programmes cantonaux de prévention du tabagisme (PCPT) qui ont été en grande partie cofinancés par le Fonds de prévention du tabagisme (FPT). Ces programmes quadriennaux ont été mis en œuvre, avec des dates de lancement différentes, entre 2012 et 2020 par des réseaux cantonaux. Les cantons sous revue sont les suivants (par ordre chronologique) : Uri, Zoug, Soleure, Saint-Gall, Zurich, Valais, Jura, Thurgovie, Bâle-Ville, Fribourg, Vaud, Bâle-Campagne, Tessin et Neuchâtel. Les programmes cantonaux comprenaient aussi bien des acteurs issus de l'administration cantonale que des acteurs non étatiques, qui ont élaboré et mis en œuvre conjointement une stratégie de prévention du tabagisme pour les différents cantons. L'idée directrice qui sous-tendait la création de cette nouvelle structure de gouvernance, c'est-à-dire les programmes cantonaux, se composait des aspects suivants du point de vue du FPT : premièrement, il s'agissait de promouvoir la coopération intra- et intercantonale des différents acteurs actifs dans le domaine de la prévention du tabagisme. Deuxièmement, les programmes devaient favoriser l'engagement des cantons, en particulier de l'administration cantonale. Dans ce contexte, les conditions de financement des PCPT ont été élaborées en veillant tout particulièrement à l'importance de la prévention structurelle – c'est-à-dire la mise en œuvre et l'actualisation des dispositions légales sur la prévention du tabagisme, comme par exemple l'interdiction de fumer dans les lieux publics et sur les lieux de travail, l'interdiction de vente aux jeunes et les restrictions de la publicité pour les produits du tabac. Troisièmement, le FPT a poursuivi le renforcement de la prévention du tabagisme fondée sur des données probantes en créant cette nouvelle structure de programme. L'instauration obligatoire de processus d'auto-évaluation et d'une évaluation par des tiers (dont le présent rapport fait partie) permet aux mesures de prévention du tabagisme de bénéficier d'une base conceptuelle renforcée, fondée empiriquement.

Les résultats présentés ici s'appuient sur les enseignements des quatorze programmes sous revue. Menées sur la base d'un modèle en plusieurs étapes, les évaluations ont d'abord examiné les concepts des PCPT et les différents concepts de projet. Puis elles ont mis en lumière l'adéquation de l'organisation de mise en œuvre, qui comprenait notamment la structure de pilotage du programme (y c. le pilotage stratégique et opérationnel ainsi que les organes d'accompagnement) en plus de la structure de mise en œuvre des différents projets. Elles ont mesuré par ailleurs la qualité des prestations fournies, aussi bien au niveau du projet que du programme. Sur la base des étapes précédentes, elles ont enfin analysé l'effet des activités de prévention sur les différents groupes cibles. Sur les effets au niveau de la société (objectifs d'impact), elles ont formulé des considérations générales qui étaient possibles sur la base de l'analyse empirique. Le présent rapport sert à la comparaison des quatorze cantons et donne un aperçu des principaux résultats pour la prévention du tabagisme. Il a en outre l'ambition de faire ressortir des enseignements importants pour d'autres programmes de santé publique et valables indépendamment du domaine politique de la « prévention du tabagisme ».

Le rapport est structuré comme suit : le management summary (à chaque fois un résumé spécifique pour le FPT, pour les cantons et pour les ONG) propose d'abord un aperçu des principaux

<sup>3</sup> L'introduction, l'aperçu des principaux résultats et la section « plus-value » sont identiques dans les trois *management summaries*. Les parties consacrées aux défis et aux recommandations sont adaptées aux parties prenantes concernées dans les *management summaries* – c.-à-d. le FPT, les cantons et les ONG.



résultats, de la plus-value de la nouvelle structure de programme, des défis majeurs pour les différents groupes d'acteurs et des recommandations élaborées à cet égard. Le chap. 1 donne des explications sur le contexte de l'évaluation, le chap. 2 décrit les programmes cantonaux de prévention du tabagisme et le chap. 3 récapitule le modèle d'évaluation ainsi que les données utilisées. Le chap. 4 porte sur la comparaison des quatorze cantons sur la base des éléments suivants : 1) pilotage du programme et coordination, 2) projets et 3) coordination nationale, cantonale et sous-cantonale. Enfin, le chap. 5 présente les recommandations au FPT et aux acteurs cantonaux.

## 1.1 Aperçu des principaux résultats

Les résultats des quatorze cantons peuvent être répartis entre le niveau du pilotage du programme et le niveau des projets.

### Pilotage du programme

Les quatorze cantons ont réalisé des progrès dans le domaine du pilotage et de la coordination des mesures de prévention du tabagisme, bien qu'à des degrés divers. D'une part, la phase de planification a pris une tournure très participative dans de nombreux cantons grâce à la nouvelle structure du programme. Dans ce cadre, les acteurs les plus divers ont pu faire part de leurs priorités et placer leurs activités dans la stratégie globale. Cette planification conjointe a eu pour effet, dans les programmes concernés, que les partenaires impliqués se sont davantage identifiés aux paquets de mesures prévus, ce qui, en fin de compte, a renforcé leur engagement dans la mise en œuvre. Dans les cantons où la planification s'est déroulée de manière encore (trop) centralisée, il s'est avéré nécessaire de renforcer par la suite, pendant la mise en œuvre, la motivation des acteurs insuffisamment impliqués dans la planification et d'intégrer dans les PCPT des projets qui n'avaient pas été pris en compte auparavant. Les expériences réalisées dans le cadre des quatorze programmes montrent ainsi qu'une phase de conception participative sert non seulement à la motivation des partenaires de mise en œuvre, mais aussi à la cohérence des paquets de mesures dans les cantons, et constitue un aspect important du succès de la prévention du tabagisme.

D'autre part, la structure du programme a aussi eu un impact sur le pilotage et la coordination des mesures de prévention du tabagisme pendant la mise en œuvre. L'institution d'un service de direction du programme a permis d'assumer, pour la première fois de manière centralisée, des tâches de coordination importantes dans de nombreux cantons, avec une professionnalisation de cette fonction de management essentielle. Ici aussi, il y a eu des différences dans l'intensité et le type d'activités de pilotage, mais des progrès dans ce domaine ont été observés dans tous les cantons. La réalisation d'ateliers d'auto-évaluation annuels a soutenu la communauté de prévention du tabagisme dans de nombreux cantons, favorisant un échange par-delà les principaux acteurs. Dans plusieurs programmes, cette collaboration a été renforcée par ailleurs par la création de groupes de travail sur des thèmes spécifiques, ce qui a surtout permis d'imaginer des possibilités de collaboration concrètes et des stratégies communes pour des aspects partiels de la prévention du tabagisme (p. ex. dans le domaine de l'exécution ou pour le setting « école »). Les directeurs de programme qui ont activement soutenu les projets dans le recrutement des groupes de multiplicateurs (p. ex. à travers la promotion des projets dans les institutions de formation des groupes professionnels concernés) ont aussi fourni une contribution importante. Enfin, le pilotage du programme a joué un rôle essentiel à travers l'utilisation ciblée des nouveaux processus d'auto-évaluation et des données ainsi collectées. Même si, en l'espèce, il y a eu des disparités considérables entre les PCPT, les processus d'auto-évaluation ont servi, dans plusieurs cantons, à améliorer le pilotage des activités de prévention. Pour autant que les formulaires d'auto-évaluation remplis par les directions de projet soient fidèles à la réalité et qu'ils soient ensuite discutés avec la direction du programme dans le cadre d'entretiens bilatéraux, cette solution permettait le cas échéant une adaptation rapide des activités et renforçait le succès du projet. À cet égard, la qualité des concepts de projet s'est révélée être

un élément central : si les objectifs fixés étaient mesurables, précis et raisonnablement ambitieux, la confrontation entre ce qui était prévu et ce qui était atteint pendant la mise en œuvre servait à l'identification des problèmes et accélérail la recherche de solutions. Des objectifs imprécis, non mesurables ou pas assez ambitieux, en revanche, entravaient l'utilité des auto-évaluations, car les difficultés de mise en œuvre étaient identifiées moins clairement. Dans l'ensemble, un pilotage actif du programme a notamment soutenu les projets par la mise en relation de différents acteurs et activités, le soutien des partenaires pour relever les défis et la mise à disposition d'informations. Les projets ont tout particulièrement profité de cette coordination dans les cantons où les activités de pilotage précitées (ainsi que d'autres, voir le point 4.1) ont été combinées. À cet égard, il y a encore un potentiel d'amélioration dans de nombreux cantons, même si les progrès accomplis sont réjouissants.

### Projets et efficacité

Sur les 198 projets mis en œuvre et évalués, 104 ont été jugés efficaces, 54 moyennement efficaces et 31 peu efficaces. Ce faisant, il n'y avait pas de différences fondamentales entre l'efficacité moyenne des projets de type I, II et III.

### *Settings*

Le setting le plus souvent pris en compte était le setting « loisirs, vie quotidienne, sport » (80 projets), suivi des settings « école » (44 projets), « entreprise » (25 projets), « médical » (20 projets), « espace public » (17 projets), « marché » (15 projets) et finalement « coordination » (7 projets). Ici non plus, aucune différence significative dans l'efficacité des projets n'a été constatée en fonction des settings. Ce faisant, les acteurs de la prévention ont rencontré certains problèmes spécifiques dans tous les settings, auxquels ils ont pu remédier grâce à certaines stratégies. Les principaux défis et les amorces de solutions pour atteindre les différents settings sont précisés ci-après, alors que le point 4.3 présente également les nombreux succès.

- Dans le setting « loisirs, vie quotidienne, sport », le problème était souvent que les projets multithématiques n'accordaient pas l'importance nécessaire au thème du tabagisme. Cette problématique était moins marquée dans les projets dont les concepts comprenaient déjà suffisamment d'objectifs ambitieux et spécifiques.
- Dans le setting « école » s'est posé le problème de la saturation, parce que les enseignants sont généralement confrontés à un très grand nombre d'offres et de thèmes différents et que le tabagisme ne constituait souvent pas une priorité. La structuration claire de l'offre de prévention du tabagisme, la prise en compte de nouveaux thèmes (p. ex. les cigarettes électroniques) et l'étroite collaboration avec les départements de l'instruction publique (pour créer un accès et favoriser la communication) ont permis de contrecarrer ce problème.
- Dans le setting « entreprise » également, la prévention du tabagisme n'est souvent pas considérée comme une priorité, mais comme une affaire privée qui ne concerne pas l'entreprise. Aborder le personnel nombreux de l'administration publique et créer un accès par le biais des écoles professionnelles se sont révélés être des stratégies prometteuses.
- Les nouveaux projets dans le setting « médical » ont souvent fait face à des problèmes dès qu'il n'a pas été possible d'assurer un accès aux multiplicateurs nécessaires. L'identification des personnes clés, le soutien actif de la prospection par la direction du programme et l'identification des groupes de multiplicateurs les plus motivés par domaine thématique ont été des stratégies utiles pour remédier à ce problème.
- Les projets dans le setting « espace public » (p. ex. application de l'interdiction de fumer) avaient souvent tendance à des problèmes d'efficacité, ce qui tenait en particulier à la difficulté d'instituer les partenariats nécessaires à la mise en œuvre avec des unités administratives qui ne sont pas spécialisées dans la santé publique. L'identification des personnes clés, la

« traduction » du message de prévention dans le langage professionnel des partenaires et l'intégration d'autres unités administratives dans l'organe de pilotage du programme ont favorisé la promotion d'activités d'exécution soutenues.

- Le premier défi dans le setting « marché » était la base légale lacunaire pour les achats tests, souvent critiquée, et, partant, le manque de soutien politique. La communication ciblée des résultats des achats tests (c.-à-d. les nombreuses infractions à la loi) a toutefois permis de mettre en évidence la nécessité de cette mesure dans plusieurs cantons et de s'assurer ainsi le soutien politique nécessaire.
- Dans le setting « coordination », le problème résidait souvent dans le manque de clarté des concepts de projet. Une planification plus ciblée et la clarification de l'intérêt du projet auraient entraîné dans de nombreux cas une réduction des problèmes de mise en œuvre.

### *Groupes cibles*

Les quatorze programmes cantonaux de prévention du tabagisme ont ciblé les jeunes (105 projets), les fumeurs (48 projets), la population générale (36 projets) et des groupes cibles spécifiques (19 projets).

- Dans les 14 PCPT, les jeunes ont été abordés en premier lieu dans le cadre de leur formation (école et entreprise) et des loisirs. Il est apparu qu'il serait intéressant de s'adresser davantage aux sous-groupes spécifiques de jeunes, car il y a par exemple des besoins importants aussi bien que de l'intérêt pour des mesures ciblées dans l'animation de jeunesse en milieu ouvert, les foyers ou le système pénitentiaire. L'intégration des nouveaux médias présente également un grand potentiel, car elle permet de moderniser la prévention du tabagisme et de la rendre plus attractive pour les jeunes.
- Les PCPT ont aidé les fumeurs à arrêter de fumer dans le cadre de différents programmes et settings. Si les taux de succès des participants étaient généralement élevés, le problème des offres résidait souvent dans le recrutement des fumeurs. Des constats importants découlent des expériences des cantons : d'une part, l'accès à bas seuil des offres est essentiel et les nouvelles modalités de soutien, comme par exemple sur Facebook, sont prometteuses à l'heure actuelle pour réduire les barrières à l'accès (flexibilité géographique et temporelle). D'autre part, les liens entre les différentes offres au sein des PCPT sont très importants pour les offres d'aide à la désaccoutumance, car il est possible d'utiliser d'autres mesures que l'aide au recrutement (c.-à-d. par la transmission des offres d'aide à la désaccoutumance).
- Les relations publiques et la mise à disposition de structures pour la consultation ont permis d'atteindre la population générale. Il s'est avéré que le choix des organisations impliquées était notamment très important pour ces projets, car les acteurs établis de longue date dans le domaine de la prévention du tabagisme (la plupart du temps des ONG), surtout, étaient assez connus pour gérer une structure pour la consultation qui a réellement servi.
- Beaucoup de cantons ont saisi l'occasion pour s'adresser à de nouveaux groupes cibles spécifiques qui n'étaient jusqu'alors pas encore ou peu pris en compte par les mesures de prévention du tabagisme. Aborder ces groupes cibles présente l'avantage de pouvoir éviter les effets de saturation auprès des groupes cibles traditionnels (jeunes, fumeurs, population générale). En outre, il est ainsi possible de s'adresser à des groupes dont la prévalence est particulièrement élevée, pour lesquels les groupes de multiplicateurs concernés identifient souvent un grand besoin d'activités correspondantes.

### *Domaines d'action*

Sur les 191 projets, 136 comprenaient des mesures de prévention comportementale, alors que 34 projets structurels et 38 projets d'information ont été mis en œuvre. En ce qui concerne l'efficacité des activités, on ne constate une nouvelle fois pas de différence significative entre les divers domaines d'action.

- Les 14 PCPT ont mis en œuvre une grande diversité de mesures de prévention comportementale qui ont bénéficié d'une plus importante logique factuelle et s'appuient davantage sur des concepts solides. Les projets axés sur les pairs et l'utilisation des nouvelles technologies se sont en outre révélés particulièrement prometteurs, d'une part, pour atteindre une plus grande couverture avec moins de ressources et, d'autre part, pour renforcer l'attractivité de la prévention du tabagisme. Les mesures de prévention comportementale présentent par ailleurs un potentiel particulier pour renforcer encore le transfert d'idées par-delà les frontières cantonales, car de telles activités peuvent être adaptées aux réalités cantonales à peu de frais et transmises rapidement aux groupes cibles.
- Lors de l'introduction des PCPT, l'un des objectifs principaux du FPT était la promotion de la prévention structurelle. De nombreuses activités ont notamment été concrétisées et des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la protection contre le tabagisme passif dans les restaurants et le domaine de la protection de la jeunesse (achats tests et formations à la vente). En ce qui concerne les bases légales existantes, il reste encore beaucoup à faire dans le domaine de la protection contre le tabagisme passif sur le lieu de travail et lors des manifestations. Les PCPT n'ont pas (encore) déclenché la dynamique voulue au niveau cantonal en matière de nouveaux projets de loi. Mais certains cantons ont influé sur le débat politique à l'échelle nationale ou cherché à lancer des projets de loi à l'échelle cantonale. Les services de l'administration cantonale devraient continuer d'œuvrer à l'application effective des dispositions existantes, tandis que les acteurs non étatiques devraient tirer parti de leur liberté d'action pour faire à l'avenir un travail proactif de plaidoyer (*advocacy*) afin de renforcer la législation.
- Les activités d'information ont surtout permis d'atteindre la population générale. En ce qui concerne le travail médiatique, le défi consistait principalement dans l'attribution de la responsabilité du projet à l'organisation adéquate (dans l'idéal un acteur non étatique et non l'administration cantonale), car c'était la seule façon de s'attaquer aux thèmes importants et politiquement actuels. S'agissant des structures pour la consultation, il s'est avéré que la coordination des différentes structures et la prise en compte de nouveaux sujets (p. ex. nouveaux produits, débat politique) en particulier étaient des éléments centraux pour une diffusion efficace de l'information.

### **Plus-value**

La création des programmes cantonaux a apporté une plus-value à la prévention du tabagisme à différents niveaux. Premièrement, les PCPT ont eu une utilité symbolique pour le travail de prévention, une grande importance ayant été accordée à ce sujet à travers le financement des programmes. La légitimation des mesures de prévention du tabagisme s'est ainsi accrue, avec pour corollaire un renforcement de l'engagement de nombreux acteurs et de leur disposition à mettre en œuvre les mesures de manière optimale. Deuxièmement, le financement accru a permis le développement de nouvelles activités qui visaient en particulier des groupes cibles et des settings

jusqu'alors pas ou peu couverts (p. ex. setting médical, animation de jeunesse en milieu ouvert, population issue de la migration, personnes dans le système pénitentiaire et patients des institutions de traitement des dépendances). Ces mesures ont favorisé la cohérence de la prévention du tabagisme dans son ensemble, et en particulier l'égalité des chances. Troisièmement, la nouvelle structure a permis d'intensifier la coordination, aussi bien à l'intérieur des cantons qu'à l'échelle supracantonale. De nombreuses activités ont ainsi bénéficié d'une meilleure promotion et de l'échange de connaissances au-delà des limites des différents projets. Les nouveaux partenariats établis entre les organisations non gouvernementales et les administrations cantonales étaient particulièrement importants, ce qui a permis d'exploiter les différents domaines de compétences. Quatrièmement, l'introduction du processus d'auto-évaluation a conduit à une professionnalisation de nombreux acteurs impliqués s'agissant de l'utilisation des données probantes accumulées. Beaucoup de responsables de programme ont vu les prescriptions du FPT comme une occasion de pouvoir mieux piloter les activités cantonales grâce à une mise en parallèle plus ciblée des projets et des prestations. Même s'il reste encore un potentiel d'amélioration dans de nombreuses activités, les PCPT ont souvent permis d'identifier les problèmes de manière plus rapide et ciblée et d'élaborer des solutions communes, ce qui a renforcé en fin de compte la qualité des prestations. Cinquièmement, les programmes cantonaux ont favorisé la coopération interdépartementale au sein des administrations cantonales, ce qui a surtout apporté une plus-value à de nombreux programmes dans le domaine de l'exécution des bases légales existantes. Grâce à la collaboration renforcée dans le cadre des PCPT entre les départements de la santé publique et des acteurs tels que l'inspectorat des denrées alimentaires ou, ponctuellement, l'inspection du travail et la police, les programmes ont souvent permis une systématisation des activités d'exécution. Sixièmement, en conséquence des changements précités, l'efficacité de nombreuses mesures de prévention du tabagisme s'est améliorée. Les raisons peuvent être résumées comme suit : d'une part, les acteurs ont amélioré la cohérence interne de nombreux projets grâce à une logique davantage factuelle et évaluative, ce qui a permis d'obtenir de meilleurs résultats auprès des personnes cibles. D'autre part, le renforcement du pilotage et de la coordination a augmenté la portée des projets, permettant au final d'atteindre efficacement un plus grand nombre de personnes.

## Défis pour les cantons

Comme le rapport l'a déjà précisé, la nouvelle structure de gouvernance a apporté une plus-value à la prévention du tabagisme à plusieurs égards. En même temps, il y aura aussi des défis auxquels les différents acteurs devront faire face. Les principaux défis pour les cantons et les mesures qu'ils pourraient prendre sont résumés ci-après :

Les derniers développements concernant le financement par le FPT ont à tel point changé la donne que le risque existe de ne pas pouvoir maintenir à long terme les progrès réalisés dans le cadre des PCPT. À la suite de la décision, à l'échelle nationale, selon laquelle « l'ordonnance sur le FPT (OFPT ; RS 641.316) ne constitue pas une base légale suffisante pour le subventionnement des programmes cantonaux », <sup>4</sup> des changements importants attendent le système de prévention du tabagisme. Compte tenu des différentes avancées impliquées par la nouvelle structure, il y a quelques aspects essentiels du système de financement actuel qui devraient être maintenus pour

<sup>4</sup> Lettre du FPT aux cantons, « Financement des programmes cantonaux par le Fonds de prévention du tabagisme », Berne,

4.9.2018.

renforcer la prévention du tabagisme. Cela concerne en particulier les cantons qui ont désormais joué un rôle central dans la prévention du tabagisme du fait de la forme du programme. Pour atteindre efficacement les groupes cibles, il sera nécessaire de continuer de travailler sur certains éléments essentiels :

Renforcement de la coopération interdépartementale : premièrement, l'un des principaux changements entraînés par le financement par le biais du FPT a été la création d'un pilotage centralisé et d'une coordination de la prévention du tabagisme à l'échelle cantonale. À cet égard, les administrations cantonales ont apporté une grande plus-value au rôle de la direction de projet – que ce soit au niveau stratégique ou opérationnel. Par leurs liens étroits avec d'autres unités administratives, les services de santé publique (et à une exception près le service des affaires sociales) ont pu présenter le thème de la prévention du tabagisme aux autres unités administratives et développer ainsi souvent des partenariats importants. Les projets de mise en œuvre en particulier ont nettement bénéficié à cet égard d'une systématisation grâce à la collaboration renforcée avec l'inspectorat des denrées alimentaires ou, ponctuellement, avec la police. À l'avenir, un potentiel d'amélioration demeure néanmoins dans certains domaines, raison pour laquelle de nouvelles coopérations interdépartementales sont nécessaires (p. ex. protection contre le tabagisme passif sur le lieu de travail et lors de manifestations, achats tests dans certains cantons pour renforcer la protection de la jeunesse). En ce qui concerne la mise en réseau des différentes unités administratives, la prise en compte de l'échelon communal offre en outre un grand potentiel de développement. Les cantons pourraient ancrer davantage certains thèmes liés à la prévention du tabagisme dans le contexte local en mettant les administrations communales à contribution et, ainsi, atteindre une meilleure couverture du territoire cantonal. Cela concerne d'une part les mesures structurelles qui relèvent en partie de la compétence d'exécution des communes. D'autre part, les autorités communales pourraient donner accès à certains settings ou institutions qui, sinon, ne sont que difficilement accessibles (p. ex. institutions sociales gérées par la commune ou places publiques soumises à la surveillance de la commune). La structure du programme donne la possibilité, avec les organes d'accompagnement, d'intégrer déjà ces acteurs essentiels pour la prévention du tabagisme dans l'orientation stratégique. La représentation des communes et d'autres unités administratives dans le groupe d'accompagnement stratégique, par exemple, permettrait de tenir compte des intérêts et des réserves de ces partenaires dès le processus de planification et d'augmenter ainsi leur engagement (recommandation 9).

Renforcement de la politique factuelle et de la logique évaluative : deuxièmement, les programmes cantonaux ont permis de mieux tenir compte du principe fondamental de la politique factuelle, aboutissant à des concepts solides pour les mesures de prévention du tabagisme. Il s'est avéré que les partenaires non étatiques ont accordé l'importance nécessaire à ce nouvel instrument, en particulier en vertu de l'obligation de rendre des comptes aux cantons et au FPT. Pour pouvoir maintenir à l'avenir cette logique évaluative et l'idée directrice de la conception factuelle de la politique, il est nécessaire que les administrations cantonales se prononcent clairement en faveur des processus d'auto-évaluation. Même en cas de changements plus profonds dans le système de prévention du tabagisme, les cantons devraient insister pour qu'il y ait un suivi approprié et régulier des activités réalisées. C'est d'autant plus important que nombre de nouvelles mesures ont été planifiées et mises en œuvre dans le cadre des programmes cantonaux. Leur efficience et leur efficacité doivent être examinées de manière ciblée ces prochaines années pour pouvoir éviter des effets indésirables par un pilotage ciblé et optimiser l'effet visé sur les groupes cibles (recommandation 13).

Optimisation de la répartition des rôles entre les partenaires étatiques et non étatiques : troisièmement, les PCPT ont permis une répartition des tâches entre l'administration cantonale et les partenaires non étatiques sur la base des compétences. En ce qui concerne le pilotage du programme, de nombreux cantons ont désormais pu profiter des avantages des administrations (p. ex. accès aux autres unités administratives, représentation dans des instances intercantionales) aussi bien que des avantages des partenaires non étatiques (p. ex. solide réseau sur le terrain, très grande expertise grâce à une longue expérience dans le domaine de la prévention du tabagisme). Cette possibilité d'une meilleure répartition des rôles devrait être exploitée à l'avenir de manière encore plus ciblée dans d'autres domaines. Concrètement, les développements dans les différents cantons ont révélé que dans le domaine du travail de plaidoyer (*advocacy*) notamment, il n'y avait souvent pas encore de répartition optimale des rôles, car les administrations cantonales n'avaient par exemple pas la responsabilité du travail médiatique. En conséquence, un nombre très limité de thèmes politiquement actuels et débattus ont été abordés, car les acteurs de l'administration cantonale, pour des raisons institutionnelles, sont restreints dans leur positionnement politique. Pour pouvoir défendre à l'avenir les questions de prévention à l'échelle cantonale avec plus de visibilité et d'efficacité, les départements de la santé publique devraient inciter les acteurs non étatiques de manière encore plus ciblée à assumer ce rôle. Les communautés cantonales de prévention du tabagisme pourraient ainsi prendre part plus efficacement aux débats politiques ou initier de telles discussions. Dans ce cadre, il convient de souligner que de nombreux cantons ont attendu des changements à l'échelle nationale compte tenu de projets législatifs importants. Cette stratégie s'est révélée peu pertinente, car les possibilités d'une réglementation favorable à la prévention sont limitées en raison du puissant lobby du tabac dans la politique nationale. Comme les développements dans le domaine de la protection contre le tabagisme passif l'ont déjà montré, la stratégie des cantons visant à faire pression est très prometteuse : les cantons pionniers qui ont mis en œuvre une nouvelle réglementation peuvent faire boule de neige et d'autres cantons adoptent alors des lois similaires. Cela augmente en fin de compte la pression au niveau national et permet un véritable débat sur une législation nationale. En résumé, les cantons devraient repenser leur responsabilité liée à une législation plus stricte et favorable à la prévention du tabagisme et assumer un rôle plus actif en coopération avec leurs partenaires non étatiques (recommandation 15).

Développement de la coopération intercantonale : quatrième, un potentiel de développement demeure en ce qui concerne la coopération intercantonale, qui a été déjà nettement améliorée dans le cadre des PCPT sous revue (recommandation 14). D'une part, les cantons pourraient bénéficier encore davantage les uns des autres en ce qui concerne le transfert d'idées et les projets d'ores et déjà testés. L'idée en partie répandue selon laquelle les réalités cantonales sont trop différentes pour une telle reprise d'activités issues d'autres contextes n'est pas tout à fait compréhensible en tenant compte des résultats de l'évaluation. Les projets qui ont été transférés d'un canton à un autre dans le cadre des programmes ont pu être repris relativement sans problèmes moyennant parfois de petites adaptations. Cette solution a permis de minimiser la charge de conception pour les acteurs et, par ailleurs, d'atteindre les groupes cibles plus rapidement. Il est nécessaire de faire encore davantage usage de cette possibilité en tenant compte des différents domaines de compétences afin de pouvoir renforcer aussi bien l'efficacité que l'efficacé de la prévention du tabagisme. D'autre part, il y a encore un grand potentiel en matière de coopération intercantonale en ce qui concerne la prévention structurelle. Cela concerne d'une part la diffusion d'idées novatrices pour améliorer l'application des réglementations existantes par-delà les frontières cantonales. L'amélioration ciblée de la mise en œuvre de la protection contre le tabagisme

passif lors d'événements ponctuels (p. ex. collaboration avec les entreprises de sécurité), les approches novatrices de protection contre le tabagisme passif sur les places de jeux, par exemple, les activités d'exécution concernant les restrictions publicitaires pour les produits du tabac ainsi que les mesures visant à favoriser l'acceptation et l'effet des achats tests de tabac (p. ex. communication active des nombreuses infractions, prise en compte des communes pour avertir les points de vente) devraient être utilisées de manière encore plus généralisée. D'autre part, comme le rapport le mentionne déjà pour le troisième aspect, l'échelon intercantonal pourrait être davantage utilisé en faveur des questions de prévention étant donné l'ambition de nouvelles réglementations. Les organes intercantonaux tels que la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) ou l'Association des responsables cantonaux pour la promotion de la santé (ARPS) offrent une plate-forme idéale pour promouvoir de nouvelles idées et nouer des alliances intercantionales. Cela a parfois été le cas dans le cadre des PCPT sous revue, mais cette approche devrait encore gagner en importance à l'avenir.

## Recommandations

Au regard des défis à venir et du potentiel d'optimisation identifié, le présent rapport comparatif formule 20 recommandations. Les principales recommandations pour les cantons sont résumées ci-après, tandis que les détails sur les différentes recommandations figurent au chap. 5 :

### Niveau du programme et pilotage du programme

- Concevoir le processus de développement des programmes de manière participative
- Renforcer le pilotage intersectoriel des programmes
- Mettre en place des groupes d'accompagnement intersectoriels et interdisciplinaires
- Équilibrer les tâches de pilotage et celles de mise en œuvre des projets
- Tenir des ateliers d'auto-évaluation et créer des groupes de travail
- Planifier des programmes cohérents et fixer des objectifs précis
- Poursuivre la mesure des effets des activités de prévention du tabagisme
- Intensifier les transferts d'idées et d'activités

### Niveau des projets

- Utiliser les learnings en matière d'advocacy pour renforcer la prévention structurelle
- Protection de la jeunesse : diffuser les facteurs de succès des achats-tests au-delà des frontières cantonales
- Protection contre le tabagisme passif : faire progresser la prévention structurelle au niveau infra-législatif
- Diffuser plus largement les concepts de projets innovants
- Réorganiser la prévention au sein des écoles
- Réviser la stratégie d'aide à la désaccoutumance



## Management Summary pour les ONG<sup>5</sup>

Ce rapport présente les résultats de la comparaison intercantonale des quatorze programmes cantonaux de prévention du tabagisme (PCPT) qui ont été en grande partie cofinancés par le Fonds de prévention du tabagisme (FPT). Ces programmes quadriennaux ont été mis en œuvre, avec des dates de lancement différentes, entre 2012 et 2020 par des réseaux cantonaux. Les cantons sous revue sont les suivants (par ordre chronologique) : Uri, Zoug, Soleure, Saint-Gall, Zurich, Valais, Jura, Thurgovie, Bâle-Ville, Fribourg, Vaud, Bâle-Campagne, Tessin et Neuchâtel. Les programmes cantonaux comprenaient aussi bien des acteurs issus de l'administration cantonale que des acteurs non étatiques, qui ont élaboré et mis en œuvre conjointement une stratégie de prévention du tabagisme pour les différents cantons. L'idée directrice qui sous-tendait la création de cette nouvelle structure de gouvernance, c'est-à-dire les programmes cantonaux, se composait des aspects suivants du point de vue du FPT : premièrement, il s'agissait de promouvoir la coopération intra- et intercantonale des différents acteurs actifs dans le domaine de la prévention du tabagisme. Deuxièmement, les programmes devaient favoriser l'engagement des cantons, en particulier de l'administration cantonale. Dans ce contexte, les conditions de financement des PCPT ont été élaborées en veillant tout particulièrement à l'importance de la prévention structurelle – c'est-à-dire la mise en œuvre et l'actualisation des dispositions légales sur la prévention du tabagisme, comme par exemple l'interdiction de fumer dans les lieux publics et sur les lieux de travail, l'interdiction de vente aux jeunes et les restrictions de la publicité pour les produits du tabac. Troisièmement, le FPT a poursuivi le renforcement de la prévention du tabagisme fondée sur des données probantes en créant cette nouvelle structure de programme. L'instauration obligatoire de processus d'auto-évaluation et d'une évaluation par des tiers (dont le présent rapport fait partie) permet aux mesures de prévention du tabagisme de bénéficier d'une base conceptuelle renforcée, fondée empiriquement.

Les résultats présentés ici s'appuient sur les enseignements des quatorze programmes sous revue. Menées sur la base d'un modèle en plusieurs étapes, les évaluations ont d'abord examiné les concepts des PCPT et les différents concepts de projet. Puis elles ont mis en lumière l'adéquation de l'organisation de mise en œuvre, qui comprenait notamment la structure de pilotage du programme (y c. le pilotage stratégique et opérationnel ainsi que les organes d'accompagnement) en plus de la structure de mise en œuvre des différents projets. Elles ont mesuré par ailleurs la qualité des prestations fournies, aussi bien au niveau du projet que du programme. Sur la base des étapes précédentes, elles ont enfin analysé l'effet des activités de prévention sur les différents groupes cibles. Sur les effets au niveau de la société (objectifs d'impact), elles ont formulé des considérations générales qui étaient possibles sur la base de l'analyse empirique. Le présent rapport sert à la comparaison des quatorze cantons et donne un aperçu des principaux résultats pour la prévention du tabagisme. Il a en outre l'ambition de faire ressortir des enseignements importants pour d'autres programmes de santé publique et valables indépendamment du domaine politique de la « prévention du tabagisme ».

Le rapport est structuré comme suit : le management summary (à chaque fois un résumé spécifique pour le FPT, pour les cantons et pour les ONG) propose d'abord un aperçu des principaux

<sup>5</sup> L'introduction, l'aperçu des principaux résultats et la section « plus-value » sont identiques dans les trois *management summaries*. Les parties consacrées aux défis et aux recommandations sont adaptées aux parties prenantes concernées dans les *management summaries* – c.-à-d. le FPT, les cantons et les ONG.

résultats, de la plus-value de la nouvelle structure de programme, des défis majeurs pour les différents groupes d'acteurs et des recommandations élaborées à cet égard. Le chap. 1 donne des explications sur le contexte de l'évaluation, le chap. 2 décrit les programmes cantonaux de prévention du tabagisme et le chap. 3 récapitule le modèle d'évaluation ainsi que les données utilisées. Le chap. 4 porte sur la comparaison des quatorze cantons sur la base des éléments suivants : 1) pilotage du programme et coordination, 2) projets et 3) coordination nationale, cantonale et sous-cantonale. Enfin, le chap. 5 présente les recommandations au FPT et aux acteurs cantonaux.

## **Aperçu des principaux résultats**

Les résultats des quatorze cantons peuvent être répartis entre le niveau du pilotage du programme et le niveau des projets.

### Pilotage du programme

Les quatorze cantons ont réalisé des progrès dans le domaine du pilotage et de la coordination des mesures de prévention du tabagisme, bien qu'à des degrés divers. D'une part, la phase de planification a pris une tournure très participative dans de nombreux cantons grâce à la nouvelle structure du programme. Dans ce cadre, les acteurs les plus divers ont pu faire part de leurs priorités et placer leurs activités dans la stratégie globale. Cette planification conjointe a eu pour effet, dans les programmes concernés, que les partenaires impliqués se sont davantage identifiés aux paquets de mesures prévus, ce qui, en fin de compte, a renforcé leur engagement dans la mise en œuvre. Dans les cantons où la planification s'est déroulée de manière encore (trop) centralisée, il s'est avéré nécessaire de renforcer par la suite, pendant la mise en œuvre, la motivation des acteurs insuffisamment impliqués dans la planification et d'intégrer dans les PCPT des projets qui n'avaient pas été pris en compte auparavant. Les expériences réalisées dans le cadre des quatorze programmes montrent ainsi qu'une phase de conception participative sert non seulement à la motivation des partenaires de mise en œuvre, mais aussi à la cohérence des paquets de mesures dans les cantons, et constitue un aspect important du succès de la prévention du tabagisme.

D'autre part, la structure du programme a aussi eu un impact sur le pilotage et la coordination des mesures de prévention du tabagisme pendant la mise en œuvre. L'institution d'un service de direction du programme a permis d'assumer, pour la première fois de manière centralisée, des tâches de coordination importantes dans de nombreux cantons, avec une professionnalisation de cette fonction de management essentielle. Ici aussi, il y a eu des différences dans l'intensité et le type d'activités de pilotage, mais des progrès dans ce domaine ont été observés dans tous les cantons. La réalisation d'ateliers d'auto-évaluation annuels a soutenu la communauté de prévention du tabagisme dans de nombreux cantons, favorisant un échange par-delà les principaux acteurs. Dans plusieurs programmes, cette collaboration a été renforcée par ailleurs par la création de groupes de travail sur des thèmes spécifiques, ce qui a surtout permis d'imaginer des possibilités de collaboration concrètes et des stratégies communes pour des aspects partiels de la prévention du tabagisme (p. ex. dans le domaine de l'exécution ou pour le setting « école »). Les directeurs de programme qui ont activement soutenu les projets dans le recrutement des groupes de multiplicateurs (p. ex. à travers la promotion des projets dans les institutions de formation des groupes professionnels concernés) ont aussi fourni une contribution importante. Enfin, le pilotage du programme a joué un rôle essentiel à travers l'utilisation ciblée des nouveaux processus d'auto-évaluation et des données ainsi collectées. Même si, en l'espèce, il y a eu des disparités considérables entre les PCPT, les processus d'auto-évaluation ont servi, dans plusieurs cantons, à améliorer le pilotage des activités de prévention. Pour autant que les formulaires d'auto-évaluation remplis par les directions de projet soient fidèles à la réalité et qu'ils soient ensuite discutés avec la direction du programme dans le cadre d'entretiens bilatéraux, cette solution permettait le cas échéant une adaptation rapide des activités et renforçait le succès du projet. À cet égard, la qualité des concepts de projet s'est révélée être

un élément central : si les objectifs fixés étaient mesurables, précis et raisonnablement ambitieux, la confrontation entre ce qui était prévu et ce qui était atteint pendant la mise en œuvre servait à l'identification des problèmes et accélérail la recherche de solutions. Des objectifs imprécis, non mesurables ou pas assez ambitieux, en revanche, entravaient l'utilité des auto-évaluations, car les difficultés de mise en œuvre étaient identifiées moins clairement. Dans l'ensemble, un pilotage actif du programme a notamment soutenu les projets par la mise en relation de différents acteurs et activités, le soutien des partenaires pour relever les défis et la mise à disposition d'informations. Les projets ont tout particulièrement profité de cette coordination dans les cantons où les activités de pilotage précitées (ainsi que d'autres, voir le point 4.1) ont été combinées. À cet égard, il y a encore un potentiel d'amélioration dans de nombreux cantons, même si les progrès accomplis sont réjouissants.

### Projets et efficacité

Sur les 198 projets mis en œuvre et évalués, 104 ont été jugés efficaces, 54 moyennement efficaces et 31 peu efficaces. Ce faisant, il n'y avait pas de différences fondamentales entre l'efficacité moyenne des projets de type I, II et III.

### *Settings*

Le setting le plus souvent pris en compte était le setting « loisirs, vie quotidienne, sport » (80 projets), suivi des settings « école » (44 projets), « entreprise » (25 projets), « médical » (20 projets), « espace public » (17 projets), « marché » (15 projets) et finalement « coordination » (7 projets). Ici non plus, aucune différence significative dans l'efficacité des projets n'a été constatée en fonction des settings. Ce faisant, les acteurs de la prévention ont rencontré certains problèmes spécifiques dans tous les settings, auxquels ils ont pu remédier grâce à certaines stratégies. Les principaux défis et les amorces de solutions pour atteindre les différents settings sont précisés ci-après, alors que le point 4.3 présente également les nombreux succès.

- Dans le setting « loisirs, vie quotidienne, sport », le problème était souvent que les projets multithématiques n'accordaient pas l'importance nécessaire au thème du tabagisme. Cette problématique était moins marquée dans les projets dont les concepts comprenaient déjà suffisamment d'objectifs ambitieux et spécifiques.
- Dans le setting « école » s'est posé le problème de la saturation, parce que les enseignants sont généralement confrontés à un très grand nombre d'offres et de thèmes différents et que le tabagisme ne constituait souvent pas une priorité. La structuration claire de l'offre de prévention du tabagisme, la prise en compte de nouveaux thèmes (p. ex. les cigarettes électroniques) et l'étroite collaboration avec les départements de l'instruction publique (pour créer un accès et favoriser la communication) ont permis de contrecarrer ce problème.
- Dans le setting « entreprise » également, la prévention du tabagisme n'est souvent pas considérée comme une priorité, mais comme une affaire privée qui ne concerne pas l'entreprise. Aborder le personnel nombreux de l'administration publique et créer un accès par le biais des écoles professionnelles se sont révélés être des stratégies prometteuses.
- Les nouveaux projets dans le setting « médical » ont souvent fait face à des problèmes dès qu'il n'a pas été possible d'assurer un accès aux multiplicateurs nécessaires. L'identification des personnes clés, le soutien actif de la prospection par la direction du programme et l'identification des groupes de multiplicateurs les plus motivés par domaine thématique ont été des stratégies utiles pour remédier à ce problème.
- Les projets dans le setting « espace public » (p. ex. application de l'interdiction de fumer) avaient souvent tendance à des problèmes d'efficacité, ce qui tenait en particulier à la difficulté d'instituer les partenariats nécessaires à la mise en œuvre avec des unités administratives qui

ne sont pas spécialisées dans la santé publique. L'identification des personnes clés, la « traduction » du message de prévention dans le langage professionnel des partenaires et l'intégration d'autres unités administratives dans l'organe de pilotage du programme ont favorisé la promotion d'activités d'exécution soutenues.

- Le premier défi dans le setting « marché » était la base légale lacunaire pour les achats tests, souvent critiquée, et, partant, le manque de soutien politique. La communication ciblée des résultats des achats tests (c.-à-d. les nombreuses infractions à la loi) a toutefois permis de mettre en évidence la nécessité de cette mesure dans plusieurs cantons et de s'assurer ainsi le soutien politique nécessaire.
- Dans le setting « coordination », le problème résidait souvent dans le manque de clarté des concepts de projet. Une planification plus ciblée et la clarification de l'intérêt du projet auraient entraîné dans de nombreux cas une réduction des problèmes de mise en œuvre.

### *Groupes cibles*

Les quatorze programmes cantonaux de prévention du tabagisme ont ciblé les jeunes (105 projets), les fumeurs/euses (48 projets), la population générale (36 projets) et des groupes cibles spécifiques (19 projets).

- Dans les 14 PCPT, les jeunes ont été abordés en premier lieu dans le cadre de leur formation (école et entreprise) et des loisirs. Il est apparu qu'il serait intéressant de s'adresser davantage aux sous-groupes spécifiques de jeunes, car il y a par exemple des besoins importants aussi bien que de l'intérêt pour des mesures ciblées dans l'animation de jeunesse en milieu ouvert, les foyers ou le système pénitentiaire. L'intégration des nouveaux médias présente également un grand potentiel, car elle permet de moderniser la prévention du tabagisme et de la rendre plus attractive pour les jeunes.
- Les PCPT ont aidé les fumeurs/euses à arrêter de fumer dans le cadre de différents programmes et settings. Si les taux de succès des participants étaient généralement élevés, le problème des offres résidait souvent dans le recrutement des fumeurs/euses. Des constats importants découlaient des expériences des cantons : d'une part, l'accès à bas seuil des offres est essentiel et les nouvelles modalités de soutien, comme par exemple sur Facebook, sont prometteuses à l'heure actuelle pour réduire les barrières à l'accès (flexibilité géographique et temporelle). D'autre part, les liens entre les différentes offres au sein des PCPT sont très importants pour les offres d'aide à la désaccoutumance, car il est possible d'utiliser d'autres mesures que l'aide au recrutement (c.-à-d. par la transmission des offres d'aide à la désaccoutumance).
- Les relations publiques et la mise à disposition de structures pour la consultation ont permis d'atteindre la population générale. Il s'est avéré que le choix des organisations impliquées était notamment très important pour ces projets, car les acteurs établis de longue date dans le domaine de la prévention du tabagisme (la plupart du temps des ONG), surtout, étaient assez connus pour gérer une structure pour la consultation qui a réellement servi.
- Beaucoup de cantons ont saisi l'occasion pour s'adresser à de nouveaux groupes cibles spécifiques qui n'étaient jusqu'alors pas encore ou peu pris en compte par les mesures de prévention du tabagisme. Aborder ces groupes cibles présente l'avantage de pouvoir éviter les effets de saturation auprès des groupes cibles traditionnels (jeunes, fumeurs/euses, population générale). En outre, il est ainsi possible de s'adresser à des groupes dont la prévalence est particulièrement élevée, pour lesquels les groupes de multiplicateurs concernés identifient souvent un grand besoin d'activités correspondantes.

### *Domaines d'action*

Sur les 191 projets, 136 comprenaient des mesures de prévention comportementale, alors que 34 projets structurels et 38 projets d'information ont été mis en œuvre. En ce qui concerne l'efficacité des activités, on ne constate une nouvelle fois pas de différence significative entre les divers domaines d'action.

- Les 14 PCPT ont mis en œuvre une grande diversité de mesures de prévention comportementale qui ont bénéficié d'une plus importante logique factuelle et s'appuient davantage sur des concepts solides. Les projets axés sur les pairs et l'utilisation des nouvelles technologies se sont en outre révélés particulièrement prometteurs, d'une part, pour atteindre une plus grande couverture avec moins de ressources et, d'autre part, pour renforcer l'attractivité de la prévention du tabagisme. Les mesures de prévention comportementale présentent par ailleurs un potentiel particulier pour renforcer encore le transfert d'idées par-delà les frontières cantonales, car de telles activités peuvent être adaptées aux réalités cantonales à peu de frais et transmises rapidement aux groupes cibles.
- Lors de l'introduction des PCPT, l'un des objectifs principaux du FPT était la promotion de la prévention structurelle. De nombreuses activités ont notamment été concrétisées et des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la protection contre le tabagisme passif dans les restaurants et le domaine de la protection de la jeunesse (achats tests et formations à la vente). En ce qui concerne les bases légales existantes, il reste encore beaucoup à faire dans le domaine de la protection contre le tabagisme passif sur le lieu de travail et lors des manifestations. Les PCPT n'ont pas (encore) déclenché la dynamique voulue au niveau cantonal en matière de nouveaux projets de loi. Mais certains cantons ont influé sur le débat politique à l'échelle nationale ou cherché à lancer des projets de loi à l'échelle cantonale. Les services de l'administration cantonale devraient continuer d'œuvrer à l'application effective des dispositions existantes, tandis que les acteurs non étatiques devraient tirer parti de leur liberté d'action pour faire à l'avenir un travail proactif de plaidoyer (advocacy) afin de renforcer la législation.
- Les activités d'information ont surtout permis d'atteindre la population générale. En ce qui concerne le travail médiatique, le défi consistait principalement dans l'attribution de la responsabilité du projet à l'organisation adéquate (dans l'idéal un acteur non étatique et non l'administration cantonale), car c'était la seule façon de s'attaquer aux thèmes importants et politiquement actuels. S'agissant des structures pour la consultation, il s'est avéré que la coordination des différentes structures et la prise en compte de nouveaux sujets (p. ex. nouveaux produits, débat politique) en particulier étaient des éléments centraux pour une diffusion efficace de l'information.

### **Plus-value**

La création des programmes cantonaux a apporté une plus-value à la prévention du tabagisme à différents niveaux. Premièrement, les PCPT ont eu une utilité symbolique pour le travail de prévention, une grande importance ayant été accordée à ce sujet à travers le financement des programmes. La légitimation des mesures de prévention du tabagisme s'est ainsi accrue, avec pour corollaire un renforcement de l'engagement de nombreux acteurs et de leur disposition à mettre en œuvre les mesures de manière optimale. Deuxièmement, le financement accru a permis le développement de nouvelles activités qui visaient en particulier des groupes cibles et des settings jusqu'alors pas ou peu couverts (p. ex. setting « médical », animation de jeunesse en milieu ouvert, population issue de la migration, personnes dans le système pénitentiaire et patients des institutions de traitement des dépendances). Ces mesures ont favorisé la cohérence de la prévention du tabagisme dans son

ensemble, et en particulier l'égalité des chances. Troisièmement, la nouvelle structure a permis d'intensifier la coordination, aussi bien à l'intérieur des cantons qu'à l'échelle supracantonale. De nombreuses activités ont ainsi bénéficié d'une meilleure promotion et de l'échange de connaissances au-delà des limites des différents projets. Les nouveaux partenariats établis entre les organisations non gouvernementales et les administrations cantonales étaient particulièrement importants, ce qui a permis d'exploiter les différents domaines de compétences. Quatrièmement, l'introduction du processus d'auto-évaluation a conduit à une professionnalisation de nombreux acteurs impliqués s'agissant de l'utilisation des données probantes accumulées. Beaucoup de responsables de programme ont vu les prescriptions du FPT comme une occasion de pouvoir mieux piloter les activités cantonales grâce à une mise en parallèle plus ciblée des projets et des prestations. Même s'il reste encore un potentiel d'amélioration dans de nombreuses activités, les PCPT ont souvent permis d'identifier les problèmes de manière plus rapide et ciblée et d'élaborer des solutions communes, ce qui a renforcé en fin de compte la qualité des prestations. Cinquièmement, les programmes cantonaux ont favorisé la coopération interdépartementale au sein des administrations cantonales, ce qui a surtout apporté une plus-value à de nombreux programmes dans le domaine de l'exécution des bases légales existantes. Grâce à la collaboration renforcée dans le cadre des PCPT entre les départements de la santé publique et des acteurs tels que l'inspectorat des denrées alimentaires ou, ponctuellement, l'inspection du travail et la police, les programmes ont souvent permis une systématisation des activités d'exécution. Sixièmement, en conséquence des changements précités, l'efficacité de nombreuses mesures de prévention du tabagisme s'est améliorée. Les raisons peuvent être résumées comme suit : d'une part, les acteurs ont amélioré la cohérence interne de nombreux projets grâce à une logique davantage factuelle et évaluative, ce qui a permis d'obtenir de meilleurs résultats auprès des personnes cibles. D'autre part, le renforcement du pilotage et de la coordination a augmenté la portée des projets, permettant au final d'atteindre efficacement un plus grand nombre de personnes.

## Défis pour les ONG

Comme le rapport l'a déjà précisé, la nouvelle structure de gouvernance a apporté une plus-value à la prévention du tabagisme à plusieurs égards. En même temps, il y aura aussi des défis auxquels les différents acteurs devront faire face. Les principaux défis pour les ONG et les mesures que ces acteurs non étatiques pourraient prendre sont résumés ci-après :

Les derniers développements concernant le financement par le FPT ont à tel point changé la donne que le risque existe de ne pas pouvoir maintenir à long terme les progrès réalisés dans le cadre des PCPT. À la suite de la décision, à l'échelle nationale, selon laquelle « l'ordonnance sur le FPT (OFPT ; RS 641.316) ne constitue pas une base légale suffisante pour le subventionnement des programmes cantonaux »<sup>6</sup>, des changements importants attendent le système de prévention du tabagisme. Compte tenu des différentes avancées impliquées par la nouvelle structure, il y a quelques aspects essentiels du système de financement actuel qui devraient être maintenus, voire intensifiés, par les ONG pour renforcer la prévention du tabagisme :

Renforcement de la prévention structurelle par le travail de plaidoyer (advocacy) : premièrement, l'un des principaux objectifs de l'introduction des programmes cantonaux était de renforcer la prévention structurelle. L'expérience des quatorze cantons montre que des progrès ont déjà été réalisés

<sup>6</sup> Lettre du FPT aux cantons, « Financement des programmes cantonaux par le Fonds de prévention du tabagisme », Berne, 4.9.2018.

dans le domaine de l'application de la protection contre le tabagisme passif dans les bars et restaurants ainsi que dans l'intensification des activités d'exécution en faveur du respect de l'âge minimal pour l'achat de produits du tabac. Pour garantir l'application d'autres réglementations existantes, telles que la protection contre le tabagisme passif sur le lieu de travail, il faut avant tout que les autorités étatiques s'engagent. En revanche, peu de progrès ont été réalisés dans le cadre des programmes en vue de faire avancer de nouveaux projets législatifs. C'est précisément dans ce domaine que les ONG devraient à l'avenir jouer un rôle encore plus important dans de nombreux cantons et influencer encore davantage les débats politiques. L'expérience des quatorze cantons a montré que ce sont les acteurs non étatiques qui doivent assumer le travail de plaidoyer dans ce domaine, les unités administratives étant trop limitées dans leur capacité à mener un travail politique. Les ONG devraient donc renforcer leur position à l'avenir afin d'instaurer une dynamique favorable à la prévention dans le dialogue politique et elles ne devraient pas non plus hésiter à formuler des exigences qui, du point de vue des administrations cantonales, pourraient être considérées comme trop larges. Les organisations de prévention du tabagisme, qui sont financées principalement par l'État (p. ex. les CIPRET) mais qui sont légalement indépendantes, devraient également profiter de leur liberté pour établir certaines priorités et lancer des mesures ambitieuses de prévention du tabagisme. Ce n'est que de cette manière que des questions importantes et d'actualité pourront être abordées, en dépit d'un climat politique souvent sceptique à l'égard de la prévention.

Poursuivre le partenariat avec les acteurs étatiques : deuxièmement, il faut tenir compte du fait que de nouveaux partenariats ont été mis en place entre les ONG et les administrations cantonales de la santé dans le cadre des PCPT et qu'ils sont très utiles pour la prévention du tabagisme. Dans les quatorze cantons, des coopérations – plus ou moins étroites – entre ces acteurs centraux et complémentaires ont pu être établies. Les changements précédemment évoqués liés au futur système de prévention du tabagisme en Suisse pourraient distendre ces liens. Compte tenu de cette évolution possible, les ONG devraient s'efforcer de maintenir les précieux canaux de communication avec les administrations cantonales et les acteurs étatiques de la mise en œuvre. Cela concerne aussi bien les partenariats avec les départements de la santé que ceux avec les départements de l'instruction publique ou la police. L'objectif devrait être de conserver les acquis issus de ces coopérations afin qu'ils puissent servir de base aux futures activités menées dans les cantons. Les ONG devraient ainsi s'efforcer de maintenir un contact étroit avec ces partenaires dans le cadre d'organes, de groupes de travail et d'échanges bilatéraux réguliers. Comme l'a montré l'analyse de la mise en œuvre des PCPT, les acteurs étatiques peuvent soutenir les ONG dans leurs activités de différentes manières (p. ex. par la création d'un accès aux groupes cibles, par l'apport d'un soutien symbolique ou encore par la mise à disposition de compétences et d'informations), ce qui est essentiel au succès de la prévention du tabagisme.

Renforcement de la coopération intercantonale : troisièmement, les PCPT ont permis de réaliser des progrès importants dans le domaine de la coopération interorganisationnelle et intercantonale. Cependant, une distance relativement importante a été constatée entre les différentes régions linguistiques, les échanges intercantonaux ayant essentiellement eu lieu au sein de chaque région linguistique. Compte tenu des différents domaines de compétences régionaux et du grand potentiel d'échanges d'expertise entre les régions, il serait souhaitable d'intensifier le flux d'information entre les régions linguistiques. Les ONG pourraient jouer un rôle central à cet égard, car l'expérience des 14 PCPT montre que ces acteurs non étatiques sont capables de créer de nouveaux partenariats plus rapidement et plus facilement que les administrations. En outre, l'expertise thématique est souvent centralisée au niveau des ONG, ce qui rend la participation de ces acteurs essentielle à un transfert de compétences efficace. À cet égard, il est apparu que ce sont surtout (à quelques exceptions notables près) les ONG qui ont considéré les échanges intercantonaux comme peu utiles sont celles qui

avaient déjà une grande expérience en matière de prévention du tabagisme. Pourtant, afin de favoriser un transfert de connaissances fructueux, il faut compter tout particulièrement avec le soutien de ces ONG déjà très expérimentées, car elles peuvent être des interlocuteurs essentiels pour les acteurs moins bien établis. En résumé, la prévention du tabagisme en Suisse nécessite des échanges permanents par-delà les frontières cantonales, d'une part en prévoyant des activités adaptées aux contextes cantonaux spécifiques, et d'autre part en ne surestimant pas les différences entre les contextes cantonaux. Dans un petit pays comme la Suisse, avec des structures administratives et une constellation d'acteurs partout très similaires, un transfert d'idées est possible et augmente à la fois l'efficacité et l'efficacité de la prévention du tabagisme, et ce, malgré certaines particularités cantonales. Dans ce contexte, les ONG nationales peuvent également jouer un rôle important en veillant à ce que les besoins cantonaux soient identifiés et intégrés au mieux lors de la conception des projets de type II. Il est primordial que les ONG et les acteurs cantonaux se considèrent comme des partenaires complémentaires. De même, les projets de type II devraient s'adapter aux structures cantonales, par exemple aux structures des programmes, afin de permettre une intégration harmonieuse de ces projets dans les stratégies et plans de mesures cantonaux. Ce n'est qu'ainsi que les synergies entre les acteurs cantonaux disposant d'un bon ancrage local et les ONG bénéficiant de connaissances spécialisées et d'un rôle supracantonal pourront être exploitées au mieux.

## **Recommandations**

Au regard des défis à venir et du potentiel d'optimisation identifié, le présent rapport comparatif formule 20 recommandations. Les principales recommandations pour les ONG sont résumées ci-après, tandis que les détails relatifs aux différentes recommandations figurent au chapitre 5 :

### Niveau du programme et pilotage du programme

- Concevoir le processus de développement des programmes de manière participative
- Renforcer le pilotage intersectoriel des programmes
- Mettre en place des groupes d'accompagnement intersectoriels et interdisciplinaires
- Équilibrer les tâches de pilotage et celles de mise en œuvre des projets
- Tenir des ateliers d'auto-évaluation et créer des groupes de travail
- Planifier des programmes cohérents et fixer des objectifs précis
- Poursuivre la mesure des effets des activités de prévention du tabagisme
- Intensifier les transferts d'idées et d'activités

### Niveau des projets

- Utiliser les learnings en matière d'advocacy pour renforcer la prévention structurelle
- Protection de la jeunesse : diffuser les facteurs de succès des achats tests au-delà des frontières cantonales
- Protection contre le tabagisme passif : faire progresser la prévention structurelle au niveau infra-législatif
- Diffuser plus largement les concepts de projets innovants
- Réorganiser la prévention au sein des écoles
- Réviser la stratégie d'aide à la désaccoutumance



## Liste des abréviations

<b>ASN</b>	Associazione Svizzera Non-fumatori
<b>CIPRET</b>	Centre d'Information pour la Prévention du Tabagisme
<b>FPT</b>	Fonds de prévention du tabagisme
<b>CDS</b>	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
<b>J+S</b>	Jeunesse et Sport
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>KPM</b>	Centre de compétences pour la gestion publique (Kompetenzzentrum für Public Management)
<b>PCPT</b>	Programme cantonal de prévention du tabagisme
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PNT</b>	Programme national tabac
<b>PMU</b>	Policlinique médicale universitaire de Lausanne
<b>FPT</b>	Fonds de prévention du tabagisme
<b>ARPS</b>	Association suisse des responsables cantonaux pour la promotion de la santé

## 2 Objet et question de base / Contexte de l'évaluation

Ce premier chapitre décrit brièvement l'objet de l'évaluation, donne un aperçu des raisons d'être du Fonds de prévention du tabagisme (FPT), introduit une nouvelle structure de gouvernance – à savoir les programmes cantonaux de prévention du tabagisme (PCPT) – et apporte des précisions sur la structure du rapport.

*Objet et objectif de l'évaluation* : le présent rapport a pour objet la comparaison des quatorze programmes cantonaux de prévention qui ont été mis en œuvre sur une période de 4 ans entre 2012 et 2020 et financés principalement par le FPT et les cantons. L'objectif de ce rapport est de tirer des enseignements de cette comparaison des quatorze programmes cantonaux déjà évalués. Les cantons sous revue sont les suivants :

- Programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2012-2015
- Programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2012-2015
- Programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2012-2015
- Programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2012-2015
- Programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2013-2016
- Programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2013-2016
- Programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2014-2017
- Programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2014-2017
- Programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2014-2017
- Programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2014-2017
- Programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2014-2017
- Programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2015-2018
- Programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2015-2018
- Programme de prévention du tabagisme du canton de Neuchâtel, 2016-2020

L'objectif premier du rapport est de tirer les principaux enseignements concernant les aspects suivants et de formuler des recommandations pour les futures mesures de prévention du tabagisme en Suisse :

- Approches basées sur les bonnes pratiques pour le pilotage et la coordination des PCPT
- Facteurs de réussite et obstacles à la mise en œuvre des projets dans les différents settings, pour les différents groupes cibles et en fonction des différents domaines d'action
- Connaissances acquises sur la coordination des différents niveaux administratifs (national, cantonal et sous-cantonal) et des différents acteurs (acteurs étatiques, ONG locales et nationales)

*Contexte* : en 2003, le Parlement suisse a décidé d'augmenter substantiellement l'impôt sur le tabac ainsi que la contribution à la prévention financée par cette taxe. Ces ressources supplémentaires ont été gérées par le FPT, créé en 2004. L'objet du FPT, qui est stipulé dans l'ordonnance sur le Fonds de prévention du tabagisme (OFPT), est énoncé comme suit : « Le fonds sert à financer des mesures de prévention contribuant de manière efficace et durable à la diminution du tabagisme. » (art. 2, al. 1, OFPT, 641.316). Ce choix d'orientation dans la politique nationale de prévention du tabagisme a donc entraîné un changement de système dans la prévention du tabagisme en Suisse. Sur la base du

Programme national tabac (PNT), le FPT a élaboré au cours des années suivantes une stratégie visant à promouvoir la prévention du tabagisme au niveau cantonal. Dans ce cadre, il a décidé d'introduire les programmes cantonaux de prévention du tabagisme, suite à quoi quatorze cantons ont entrepris de planifier et de mettre en œuvre ces programmes et ont bénéficié d'un soutien financier du FPT.

À chaque franc investi par le canton, le FPT a lui aussi investi au maximum un franc supplémentaire. Le lancement de ces PCPT est le point de départ du présent rapport qui (après évaluation des différents PCPT) propose aujourd'hui un examen final de la nouvelle forme de gouvernance et du travail de prévention entrepris dans le cadre de ces PCPT. Tous les rapports d'évaluation des programmes cantonaux de prévention du tabagisme sont disponibles sur le site Internet du FPT<sup>7</sup>.

*Structure du rapport* : ce rapport a été finalisé fin 2019 et est structuré comme suit. Après la présente introduction à l'objet et au contexte de cette évaluation, les programmes cantonaux de prévention du tabagisme sont brièvement décrits au chapitre 2. Le chapitre 3 récapitule le modèle d'évaluation ainsi que les données utilisées dans l'étude. Le chapitre 4 présente les résultats de la comparaison, structurés sur la base des éléments suivants : 1) pilotage et coordination, 2) succès des projets et 3) coordination nationale, cantonale et sous-cantonale. Le chapitre 5 présente les principales recommandations faites au FPT, aux cantons et aux ONG sur la base des résultats obtenus dans les quatorze cantons<sup>8</sup>.

L'équipe d'évaluation tient à remercier tous les acteurs impliqués pour leur participation active et leur soutien lors de l'évaluation. Nous souhaitons tout particulièrement souligner le soutien apporté par les différents collaborateurs du FPT, ainsi que par les nombreux partenaires interrogés, qui nous ont aidés dans notre travail en nous fournissant de précieuses informations. Parmi ces personnes figurent les partenaires de programme, y compris les directeurs des programmes, les chefs de projet ainsi que des multiplicateurs, des experts externes au programme et des partenaires de mise en œuvre, qui nous ont permis d'avoir un aperçu complet des activités cantonales.

<sup>7</sup> <https://www.tpf.admin.ch/tpf/fr/home/kant-prog-nav/kantonsuebergreifende-evaluation.html>

<sup>8</sup> Une partie des recommandations (également appelées « critères ») ont déjà été exposées dans le rapport intermédiaire finalisé le 30.09.2019 à l'attention du FPT. Des informations complémentaires ont été apportées dans le cadre du présent rapport.

### 3 Programmes cantonaux de prévention du tabagisme (description de l'objet de l'évaluation)

Ce chapitre présente de manière résumée les programmes cantonaux de prévention du tabagisme (PCPT) et les principes de financement du FPT<sup>9</sup>.

Selon le FPT, les programmes de prévention du tabagisme évalués ici devraient contribuer à une coordination et un pilotage ciblés des activités visant à réduire la consommation de tabac au niveau cantonal. Cela afin d'atteindre les objectifs fixés en matière d'efficacité, qui devraient s'inspirer des objectifs du PNT (2008-2016). L'une des conditions de financement était que les programmes traitent les quatre domaines d'action suivants :

- Coordination et collaboration
- Protection de la santé et régulation du marché
- Prévention comportementale
- Information et opinion publique

L'harmonisation des différentes activités contenues dans un programme était l'un des éléments clés de la nouvelle structure de programme. Un certain nombre de facteurs de réussite et de critères de qualité devaient être pris en compte lors de l'élaboration des PCPT<sup>10</sup> : premièrement, la création d'un programme fondé sur des données probantes et adapté aux conditions cantonales était un élément central de la nouvelle structure. Deuxièmement, conformément aux directives du FPT, l'accent devait être mis sur l'égalité des chances en matière de santé. Troisièmement, dans le guide de financement, le FPT soulignait également l'importance d'une conception participative des PCPT de la part des acteurs concernés et l'implication de tous les acteurs cantonaux pertinents. Enfin, il fallait favoriser la capacité d'innovation de la prévention du tabagisme et la flexibilité nécessaire pour l'atteindre.

Pour y parvenir, les cantons qui ont demandé un cofinancement par le FPT ont dû élaborer un modèle d'efficacité, organisant les objectifs d'output (prestations), les objectifs d'outcome (c'est-à-dire les effets des différents projets sur les groupes cibles), les objectifs d'impact (changement social visé) et une sélection d'objectifs du PNT en un ensemble cohérent. Outre les projets substantiels (c'est-à-dire les projets qui visaient à atteindre directement les groupes cibles), il était important de planifier et de mettre en œuvre un projet de pilotage (également appelé projet P) pour chaque programme. Cet élément devait permettre de tirer pleinement parti de la structure du programme grâce à un pilotage et une coordination ciblés. Afin de rendre le présent rapport compréhensible et d'en clarifier la terminologie, les aspects centraux des projets substantiels intégrés dans les programmes sont brièvement expliqués ci-après.

*Domaines d'action* : les projets de prévention ont été classés en trois domaines d'action différents au sein des programmes<sup>11</sup> : premièrement, les projets relevant du domaine de la prévention comportementale, qui visent à modifier les comportements au niveau individuel. Deuxièmement, les

<sup>9</sup> Cette section s'inspire du document « Financement des programmes cantonaux de prévention du tabagisme – Guide pour le développement de programmes », publié par le FPT en 2011.

<sup>10</sup> Une sélection des principaux critères est représentée ici.

<sup>11</sup> Le FPT se réfère à 4 domaines d'action, le domaine d'action « coordination et collaboration » étant couvert par le projet de pilotage concerné (c'est-à-dire le projet P).

projets planifiés et mis en œuvre dans le domaine de la prévention contextuelle (également appelée prévention structurelle). Ces projets étaient destinés à favoriser l'application ou l'introduction de réglementations portant sur les produits du tabac. Troisièmement, les activités liées à l'information et à l'opinion publique, destinées à approfondir les connaissances de la population ou de groupes spécifiques sur les risques associés au tabac, par exemple.

*Groupes cibles* : chacun des projets s'adressait à un groupe cible spécifique, pour lequel un changement de comportement était recherché. Les groupes cibles visés par les PCPT comprenaient les jeunes, les fumeurs/euses, la population générale ainsi que des certains groupes spécifiques (la population issue de la migration, les futurs parents et les parents de jeunes enfants, les patients et patientes dépendants).

*Settings* : afin de pouvoir atteindre au mieux les groupes cibles susmentionnés, des mesures ont été planifiées et mises en œuvre dans différents domaines de la vie, que l'on désignera sous le terme de settings. Les programmes cantonaux ont traité les settings suivants (avec des degrés de priorité très différents) : école ; loisirs, vie quotidienne, sport ; entreprise ; médical ; espace public ; marché et coordination.

*Types de projets* : sur la base des directives établies par le FPT pour le financement des programmes cantonaux, les projets ont été classés en projets de type I, II et III. Les projets de type I étaient ceux qui n'étaient pas cofinancés par le FPT (p. ex. des projets d'exécution ou des sites Internet existants). Les projets de type II correspondaient à des mesures nationales spécifiques qui ont pu être intégrées par les cantons dans leurs programmes et qui ont été cofinancées indirectement par le FPT. Les projets de type III correspondaient à des mesures cantonales, soit novatrices, soit antérieures aux PCPT, mais qui n'avaient pas encore été évaluées par le FPT. Ces projets de type III ont été cofinancés directement par le FPT.

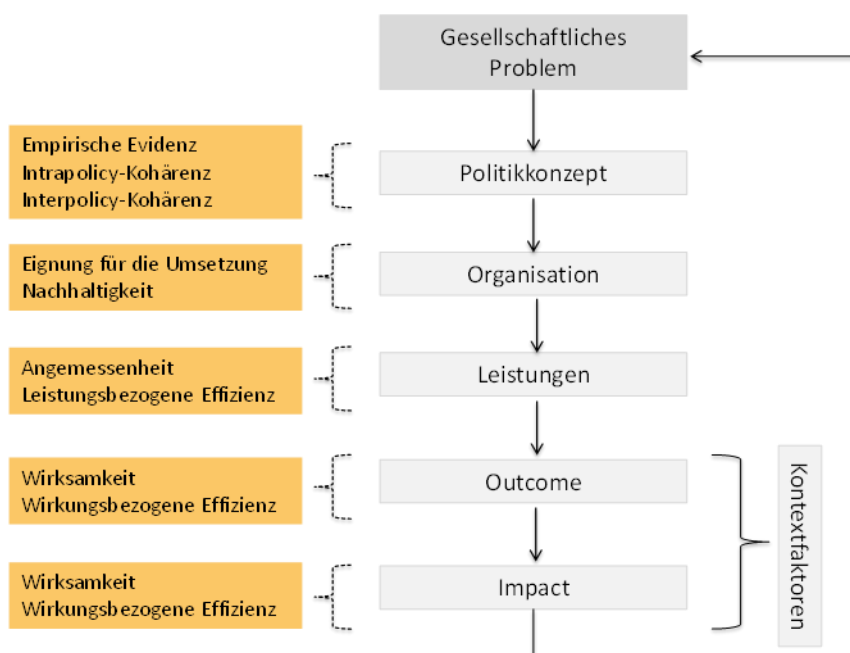
L'un des principaux objectifs de la nouvelle structure de programme consistait à trouver un équilibre entre ces différents éléments – c'est-à-dire à mener un travail de coordination pour renforcer la cohérence des activités cantonales de prévention du tabagisme, notamment en ce qui concerne le choix des domaines d'action, des settings et des groupes cibles – au sein des PCPT. Le chapitre suivant compare les expériences des quatorze cantons et présente les principaux enseignements qui en découlent pour les futures mesures de prévention du tabagisme en Suisse.

## 4 Théorie et méthode

### 4.1 Modèle d'évaluation<sup>12</sup>

Le modèle d'évaluation suivant a été utilisé dans chacun des quatorze rapports d'évaluation cantonaux. L'évaluation est fondée sur le modèle théorique classique du « policy-cycle » (illustration I 3.1). En prenant en considération le contexte de chaque canton, des hypothèses sur l'efficacité du programme cantonal sont formulées dans le chapitre qui suit. En revanche, aucune hypothèse d'ordre général n'est formulée sur les évaluations des projets étant donné qu'elles varient selon les différents types de projets. Des hypothèses d'efficacité ont été formulées pour chaque objet d'évaluation représenté dans le modèle à plusieurs niveaux de l'illustration I 3.1 ci-dessous (concept du programme, organisation, prestations (outputs), outcomes et impacts). À chacun de ces niveaux correspondent des critères d'évaluation qui sont détaillés dans l'illustration ci-dessous.

#### I 4.11.1 : Modèle des différents niveaux de l'évaluation des politiques publiques



Source : adaptation de Bussmann Werner, Klöti Ulrich, Knoepfel Peter (Eds.) (1997). Einführung in die Politikevaluation. Basel/Frankfurt a.M.: Helbling & Lichtenhahn, p. 70.

#### 4.1.1 Concept du programme

L'appréciation de la conceptualisation du programme cantonal se base sur les expertises de la demande de financement déposée auprès du FPT (menées par des expert-e-s externes et par le FPT), ainsi que sur des analyses complémentaires menées par l'équipe d'évaluation. Les critères d'appréciation de l'équipe d'évaluation se rapportent à trois aspects : Premièrement l'évidence empirique,

<sup>12</sup> La section 3.1 « Modèle d'évaluation » a été reprise mot pour mot des rapports d'évaluation cantonaux afin de donner un aperçu de la procédure suivie dans le cadre des évaluations cantonales.

c'est-à-dire le fait que le programme et les effets qui en sont attendus se basent sur des études scientifiques ou des connaissances empiriquement fondées en ce qui concerne la prévalence du tabagisme, les effets et les facteurs de succès de la mise en œuvre de programmes de santé publique mais aussi sur la recherche en matière de prévention ; deuxièmement la cohérence interne, c'est-à-dire la bonne articulation entre les différents éléments du programme et l'absence de contradictions internes ; troisièmement la cohérence externe, c'est-à-dire la bonne articulation avec le contexte politique, en particulier l'absence de contradictions avec les autres politiques publiques. Concernant l'évidence empirique, l'attention portera entre autres sur la logique dite « multi-channel », qui implique qu'un changement de comportement a plus de chances d'être atteint lorsque la politique s'adresse à ses publics cibles à travers de multiples canaux. En partant de la différenciation entre « policy failure » et « implementation failure », nous considérerons en outre qu'une bonne conceptualisation du programme est – en plus du succès de sa mise en œuvre – une condition indispensable à l'efficacité d'une politique. En conséquence, les hypothèses concernant le concept du programme et ses effets sur son efficacité générale sont les suivantes :

**H1.1** : Une évidence empirique solide augmente l'efficacité du programme cantonal.

**H1.2** : Une définition précise des objectifs augmente l'efficacité du programme cantonal.

**H1.3** : Une bonne cohérence interne du programme cantonal augmente son efficacité.

**H1.4** : Une bonne articulation du programme cantonal avec les autres interventions politiques touchant les mêmes groupes cibles augmente son efficacité.

#### 4.1.2 Organisation

La catégorie « organisation » englobe la structure de mise en œuvre du programme cantonal, dans le cadre de laquelle le programme est exécuté de façon concrète. L'organisation comprend la répartition des tâches et des compétences décisionnelles, les ressources financières et humaines à disposition ainsi que les savoir-faire spécialisés. Les deux critères d'évaluation en la matière sont l'adéquation et la durabilité. Le premier critère (adéquation) examine si la structure de mise en œuvre est effectivement en mesure de garantir la bonne exécution des tâches prévues. Le second critère (durabilité) correspond à la longévité des structures de mise en œuvre, en vue d'éviter tout problème de « stop-and-go » (c'est-à-dire des interruptions retardant la mise en œuvre des politiques). Les hypothèses suivantes sont donc formulées :

**H2.1** : L'adéquation de la structure de mise en œuvre du programme cantonal augmente son efficacité globale.

**H2.2** : La durabilité de la structure de mise en œuvre du programme cantonal augmente son efficacité globale.

#### 4.1.3 Prestations

Les prestations (ou outputs) d'un programme cantonal de prévention du tabagisme comprennent d'une part les prestations managériales du/de la responsable du programme vis-à-vis des responsables de projets, c'est-à-dire le pilotage et le « controlling » des responsables de projets, la gestion des contrats, les efforts de coordination entre les projets ainsi que l'information et la communication au niveau de l'ensemble du programme. Elles incluent d'autre part, au sein du canton, les efforts de coordination avec les autres unités administratives concernées par la prévention du tabagisme, les autorités politiques, différents groupes d'intérêts ainsi que la Confédération et le FPT. Les deux critères d'évaluation utilisés pour l'évaluation des prestations sont l'adéquation et l'efficacité. L'adéquation désigne la concordance entre les prestations réellement fournies et celles initialement planifiées dans le concept du programme. L'efficacité correspond au rapport coût-performance. Il convient de relever que l'efficacité des prestations n'a aucun impact sur l'efficacité proprement dite des mesures déployées. C'est pourquoi ce critère sera d'une importance marginale dans l'évaluation globale de l'efficacité des programmes cantonaux. Il en découle l'hypothèse suivante :

H3.1 : L'adéquation des prestations (outputs) du programme cantonal augmente l'efficacité de ses outcomes.

#### 4.1.4 Outcomes et impacts

Dans ce modèle d'évaluation, l'efficacité est mesurée au niveau des outcomes et des impacts. L'impact d'un programme est sa contribution globale à la résolution d'un problème de société, dans le cas présent la prévalence du tabagisme. Les outcomes se réfèrent quant à eux aux changements de comportement observables au sein des publics cibles et générés grâce aux prestations (outputs). Les relations de cause à effet entre les interventions spécifiques de chaque projet et les changements de comportement parmi les groupes cibles sont détaillées dans l'analyse de projets. L'hypothèse suivante se réfère donc à l'interface projets-programme. Il est postulé que des projets efficaces renforcent l'efficacité globale du programme. Cette causalité s'exprime dans l'hypothèse suivante :

H4.1 : L'efficacité des outcomes des projets augmente l'efficacité globale du programme (impact).

Là encore, l'attention est portée sur la logique « multi-channel », tant au niveau des projets que du programme. Il est admis que les programmes de prévention du tabagisme ont une efficacité accrue lorsqu'ils sont portés dans leurs champs d'intervention par une « coalition anti-tabac ». On entend par là des individus et des organisations mettant leurs ressources et compétences respectives au service d'un projet ou d'une mesure de prévention afin de renforcer leur ancrage dans un milieu donné, et contribuant de ce fait à y générer un impact sanitaire positif. Il est donc supposé que l'existence de tels entrepreneurs de santé dans un canton permet d'accroître l'efficacité des projets concernés. Il convient finalement de souligner que les projets ciblant les jeunes s'avèrent particulièrement importants pour la prévention du tabagisme, étant donné que la majorité des fumeurs/euses débutent leur consommation lors de l'adolescence et que les efforts publicitaires de l'industrie du tabac ciblent particulièrement ce groupe cible. Il est postulé en conséquence que des programmes



cantonaux comportant une part significative de projets à destination des jeunes s'avèreront plus efficaces. Les hypothèses suivantes sont formulées :

H4.2 : La diversité et l'équilibre de la logique d'intervention des projets augmentent l'efficacité du programme cantonal.

H4.3 : La solidité des « coalitions anti-tabac » soutenant les projets augmente l'efficacité du programme cantonal.

H4.4 : Un programme comprenant une part significative de projets ciblant les jeunes est plus efficace.

#### 4.1.5 Contexte

Les facteurs contextuels influencent la manière dont les publics cibles réagissent à une intervention, et sont responsables du fait qu'une mesure similaire peut fonctionner ou non selon le contexte. Dans le cas des programmes de prévention du tabagisme, les facteurs contextuels d'ordre sanitaire, socio-structurel et politique sont déterminants. Les facteurs sanitaires englobent la prévalence du tabagisme ainsi que les éventuels modes de consommation propres au canton. Il peut être admis que la situation sanitaire globale influence l'efficacité d'un programme de prévention dans la mesure où un effet « catch-up » se manifeste (grand potentiel de progression en cas de mauvaise situation initiale). Il s'ensuit l'hypothèse suivante :

**H5.1** : Une forte prévalence tabagique et une mauvaise situation sanitaire initiale augmentent comparativement les effets que l'on peut attendre du programme cantonal (marge de progression).

Les facteurs sociaux comprennent la situation urbanistique, économique et géographique d'un canton, la structure de formation de sa population, sa structure démographique, son taux de migrants ainsi que sa structure économique (en particulier l'implantation locale de l'industrie et de la culture du tabac). Cet ensemble socio-structurel est d'une grande importance pour le comportement de la population en matière de santé, d'où l'hypothèse suivante :

**H5.2** : Un environnement socio-structurel défavorable a un effet négatif sur l'efficacité du programme cantonal.

Les facteurs contextuels d'ordre politique concernent le budget alloué à la prévention et la promotion de la santé, les programmes et projets déjà existants en matière de prévention du tabagisme (« path dependency », c'est-à-dire la dépendance à la trajectoire historique du canton), la composition politique du Gouvernement et l'appartenance politique des chef-fe-s des départements ou directions concernés, la composition politique du Parlement, la force des promoteurs et des adversaires de la prévention du tabagisme, les interventions et décisions politiques actuelles et passées (motions, interpellations, votations...) ainsi que le cadre juridique en la matière. Le cadre législatif peut refléter une opinion globalement favorable vis-à-vis de la prévention du tabagisme et renforcer l'efficacité d'un programme cantonal en donnant lieu à des directives politiques concrètes. Dans ce

domaine, les restrictions et interdictions sont d'une importance cruciale, par exemple l'interdiction de la publicité pour le tabac. Il a été prouvé que de telles interdictions globales contribuent durablement et de manière significative à la réduction de la consommation. L'existence de telles restrictions doit donc être prise en compte dans l'évaluation, car en leur absence la lutte du programme cantonal contre l'industrie du tabac est plus ardue.

**H5.3 :** Un contexte politique favorable a un effet positif sur l'efficacité du programme cantonal.

Les données et les indicateurs utilisés pour l'analyse des hypothèses proviennent des évaluations des projets ainsi que de données complémentaires récoltées par l'équipe d'évaluation pour chaque PCPT : une analyse de médias, l'analyse des débats parlementaires, diverses données économiques et sociodémographiques, des interviews réalisées dans le canton, ainsi qu'une analyse des documents cantonaux relatifs à la promotion de la santé et à la prévention du tabagisme.

#### **4.2 Données et approche empirique**

Les rapports d'évaluation des quatorze programmes cantonaux de prévention du tabagisme ainsi que l'ensemble des données collectées dans le cadre de ces évaluations servent de base à la présente analyse supracantonale. De manière générale, les données de l'évaluation supracantonale comprennent quatorze analyses des programmes cantonaux, 199 analyses de projets (les bases de données pour chaque analyse de projet correspondent à des auto-évaluations menées sur 3 ans et complétées chaque année par les chefs de projets), 145 entretiens avec les acteurs de la mise en œuvre et quatorze analyses exhaustives du contexte cantonal. Pour chaque canton, les données ont été collectées par l'équipe d'évaluation au cours d'une phase de mise en œuvre du programme qui a duré trois ans. Chaque (avant-)projet intégré dans un PCPT a été pris en compte dans l'analyse. Il faut cependant noter que dans certains cantons, d'autres activités de prévention du tabagisme ont été menées en dehors du PCPT. Dans chaque canton, les acteurs suivants ont été interrogés : la direction du programme, chaque direction de projet (département de la santé publique, organisations publiques ou ONG) et les principaux partenaires de mise en œuvre (p. ex. acteurs administratifs de différents départements, police, personnel enseignant, fédérations sportives, groupes médicaux spécialisés). Pour l'analyse supracantonale, les résultats des quatorze évaluations cantonales ont été systématiquement comparés entre eux dans les principaux domaines thématiques : coordination et pilotage du programme, succès des projets et coordination nationale, subnationale et cantonale. L'analyse s'est concentrée sur les facteurs favorables et les obstacles à la planification et à la mise en œuvre de mesures de prévention efficaces, et a couvert les différents niveaux d'action (local, cantonal et national). Ce rapport présente les résultats finaux découlant de la synthèse de tous les programmes cantonaux de prévention du tabagisme menés en Suisse. Les enseignements à en tirer pour les niveaux stratégique et opérationnel sont formulés sur la base de ces éléments, afin d'optimiser encore davantage les activités de prévention du tabagisme en Suisse (chapitre 5).

## 5 Comparaison sur la base des questions d'évaluation

Ce chapitre présente les résultats de la comparaison intercantonale. Le premier sous-chapitre 4.1 traite de la coordination et du pilotage des programmes cantonaux. Le chapitre 4.2 présente les résultats de la comparaison intercantonale sur divers aspects relatifs aux projets (types de projets, settings, groupes cibles, domaines d'action et utilisation des ressources). Enfin, le sous-chapitre 4.3 répertorie les éléments fondamentaux de la collaboration nationale, intercontinentale et sous-cantonale.

### 5.1 Coordination et pilotage au niveau du programme : résultats pour le FPT

Cette partie du rapport s'intéresse au pilotage et à la coordination des programmes cantonaux. Elle met en lumière, d'une part, les différentes conditions de la nouvelle structure de programme et, d'autre part, le rattachement de la direction du programme à l'administration cantonale ou à une ONG cantonale, ainsi que les avantages et inconvénients qui en découlent. Dans un troisième temps, cette section du rapport traite des différentes configurations concernant les acteurs dans les cantons, avant de se pencher sur l'utilisation et l'utilité des processus d'auto-évaluation. Cinquièmement, le rapport donne un aperçu des activités de pilotage menées et conclut par un bilan de la plus-value de la nouvelle structure et du pilotage du programme qui y est associé.

#### 5.1.1 Conditions requises pour le pilotage cantonal

Après un bref aperçu des différentes impulsions qui ont conduit au lancement d'un PCPT, nous présentons ci-après les principaux facteurs liés au contexte cantonal qui ont influencé le pilotage cantonal à travers les programmes de prévention du tabagisme. Les facteurs contextuels d'ordre politique, économique, mais aussi géographique, se sont révélés déterminants pour le pilotage cantonal. Les évolutions nationales ainsi que la mise en réseau des acteurs cantonaux avant l'introduction des programmes cantonaux ont également eu une incidence sur le pilotage cantonal.

*Impulsion initiale* : les décisions de planification d'un programme cantonal ont été déclenchées par des impulsions différentes selon les cantons. Le soutien personnel apporté par certaines personnalités politiques clés (p. ex. conseillers/ères d'Etat responsables) ou des acteurs clés de l'administration (p. ex. médecin cantonal ou responsable cantonal pour la promotion de la santé) a joué un rôle important dans le lancement des programmes afin d'inscrire cette thématique à l'agenda politique<sup>13</sup>. Les représentant-e-s des cantons au sein de l'ARPS ont contribué de façon significative au lancement d'un programme dans les différents cantons. Ces personnes clés ont été impliquées dès la mise en place du système et se sont ensuite employées à ce qu'il soit repris dans leur propre canton<sup>14</sup>. En outre, l'expérience montre que même une légère impulsion, comme la lettre du FPT adressée au canton concernant la possibilité de bénéficier d'un financement pour le programme, a parfois suffi à initier le processus dans le canton<sup>15</sup>. Le nouvel instrument « Programme » et les ressources financières supplémentaires associées ont influencé, au niveau cantonal, le processus politique en faveur

<sup>13</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 80-81 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2018, p. 34 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 33

<sup>14</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 35

<sup>15</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 63, p. 78

de la prévention du tabagisme et ont légitimé cette thématique<sup>16</sup>. Lors d'un PCPT, le fait que le canton ait pu se positionner en tant que canton pionnier dans le domaine de la prévention du tabagisme grâce à la mise en œuvre de la stratégie commune a également été cité comme un réel facteur de motivation pour la promotion de l'engagement des acteurs concernés<sup>17</sup>. Le lancement d'un programme cantonal a également pu bénéficier de votations populaires organisées les années précédentes, dont les résultats ont été favorables à la prévention du tabagisme. En conséquence, le « climat » régnant dans le canton concerné a favorisé la mise en place d'un PCPT et aucune opposition ne s'est manifestée<sup>18</sup>. Cependant, il semble aussi essentiel de noter que des programmes et des projets (législatifs) spécifiques ont parfois pu être lancés dans un contexte politique qui ne réunissait pas toutes les conditions idéales, c'est-à-dire lorsque les intérêts des partis politiques n'étaient en principe pas favorables à la prévention (voir chapitre 5.2.4.3)<sup>19</sup>. Dans certains cantons, la phase de programme évaluée a été lancée comme suite d'un PCPT déjà mis en œuvre, au regard de l'expérience positive issue des programmes antérieurs<sup>20</sup>.

*Intérêts économiques* : même si les programmes évalués ont tous pu être lancés avec succès, les acteurs de la prévention du tabagisme des différents cantons ont rencontré une certaine résistance en raison d'intérêts économiques particuliers. Dans certains cantons, la présence de l'industrie du tabac a été perceptible et a eu une influence non négligeable sur les activités du programme, notamment dans le domaine de la prévention structurelle<sup>21</sup>. Dans le canton de Zoug par exemple, le groupe de tabac British American Tobacco a déclaré ouvertement qu'il souhaitait être consulté dans le cadre des processus législatifs relatifs au tabac<sup>22</sup>. Dans d'autres cantons également, la présence du lobby du tabac a été clairement perceptible, celui-ci s'opposant fortement à un durcissement de l'interdiction de la publicité<sup>23</sup>, alors que dans d'autres programmes, il a indirectement freiné le processus d'exécution<sup>24</sup>. La commercialisation de nouveaux produits du tabac a aussi contraint les acteurs de la prévention à se lancer rapidement dans un nouveau débat politique<sup>25</sup>. Par ailleurs, d'autres intérêts économiques, notamment dans le secteur du tourisme et de la restauration, ont également donné lieu à une résistance face aux activités du programme. Ainsi, les mesures structurelles, en particulier, ont été perçues comme une atteinte à l'économie locale et contestées en conséquence<sup>26</sup>.

*Taille du canton* : la taille du canton ainsi que les structures administratives ont une influence majeure sur la mise en œuvre des programmes cantonaux. Les cantons avec un très grand nombre de

<sup>16</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 43, p. 72, p. 77

<sup>17</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 80-81

<sup>18</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 35

<sup>19</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 111

<sup>20</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 40 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 37 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 41

<sup>21</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 77

<sup>22</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 80

<sup>23</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 90

<sup>24</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 77 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Neuchâtel, 2020

<sup>25</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 62, p. 103, p. 104

<sup>26</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 83 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 90 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 76 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 105

petites communes se sont heurtés à la difficulté de ne pas pouvoir mettre en œuvre certaines mesures, ou seulement au niveau régional, dans les communes engagées, en raison d’une forte fragmentation des pouvoirs d’exécution, par exemple<sup>27</sup>. En revanche, les cantons avec peu de communes ont bénéficié d’une plus grande centralisation des tâches, ce qui a présenté l’avantage, notamment lors de la mise en œuvre, de nécessiter moins d’efforts de coordination pour l’application des mesures sur l’ensemble du territoire cantonal<sup>28</sup>. Toujours en rapport avec la taille du canton, certains acteurs ont indiqué que dans les petits cantons, il existait un risque accru que des incidents soient plus rapidement détectés et médiatisés et que l’on pouvait vite arriver à saturation concernant un thème. Dans le même temps, certains acteurs de petits cantons ont souligné l’avantage d’avoir des circuits de communication courts entre les différents services de l’administration cantonale, la coopération pouvant ainsi s’établir de manière plus informelle et donc plus rapide<sup>29</sup>. À l’inverse, dans les cantons de plus grande taille, ces voies de communication sont plus longues et les structures des acteurs sont parfois beaucoup plus complexes<sup>30</sup>. La complexité de l’administration de ces grands cantons a rendu l’accès plus difficile pour les organisations non gouvernementales, les nombreux niveaux hiérarchiques ayant empêché tout accès informel aux personnes clés. Par ailleurs, dans un canton, d’importants efforts de coordination ont dû être réalisés en raison de l’existence d’organismes de prévention des addictions dans la région – même si un tel ancrage régional apporte une plus-value puisque les responsables connaissent les besoins locaux et peuvent mieux y répondre<sup>31</sup>.

*Politique nationale* : dans différents programmes cantonaux, il s’est avéré que les événements de la scène politique nationale ont également eu une influence sur les activités cantonales. Ainsi, certains acteurs cantonaux ont partiellement renoncé à lancer des projets législatifs parce qu’ils attendaient les résultats des négociations politiques au niveau national<sup>32</sup>. Dans le même temps, plusieurs directions de programme ont participé activement aux débats nationaux et ont contribué à les façonner<sup>33</sup>. L’expérience acquise dans le domaine de la protection contre le tabagisme passif et de la protection de la jeunesse montre dans l’ensemble qu’une attitude attentiste de la part des acteurs cantonaux à l’égard d’éventuelles avancées nationales est peu efficace. Au contraire, les cantons peuvent jouer un rôle de pionnier dans ce domaine en décidant de réglementations qui seront ensuite mises en œuvre de la même manière dans d’autres cantons et en exerçant une pression au niveau national afin de renforcer la législation suisse. Du point de vue de l’évaluation, l’argument selon lequel le canton a adopté une attitude attentiste au motif que des changements se profilaient au niveau national n’est donc pas pertinent.

*Différents degrés d’intégration* : dans certains cantons, les acteurs avaient déjà mis en œuvre conjointement des paquets de mesures liées au tabagisme avant la phase de programme évaluée, tandis

<sup>27</sup> Voir p. ex. rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 21, p. 51-52, p. 87 ; rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 30, p. 42, p. 86

<sup>28</sup> Voir p. ex. rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 22, p. 88

<sup>29</sup> Rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d’Uri, 2015, p. 81

<sup>30</sup> Rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 86-87

<sup>31</sup> Voir p. ex. rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 79-80

<sup>32</sup> Voir p. ex. rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 42-43 ; rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d’Uri, 2015, p. 50 ; rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 81

<sup>33</sup> Voir p. ex. rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 41, p. 53 ; rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 61, p. 74, p. 101

que dans d'autres cantons, la collaboration à ce sujet était épisodique voire inexistante. Ces différences en termes de contexte initial ont eu des répercussions sur la collaboration au sein du programme. L'expérience des cantons montre qu'une mise en réseau préexistante des différents acteurs s'est avérée avantageuse, en particulier lors de la phase d'élaboration du programme, étant donné que les acteurs avaient déjà une vision commune de l'orientation générale de la prévention du tabagisme. En revanche, dans les cantons où les acteurs ne s'étaient encore jamais coordonnés entre eux auparavant, des conflits sont survenus *au sein* des réseaux cantonaux et des tensions sont apparues, la phase de planification étant jugée insuffisamment participative ou la répartition des rôles inadéquate<sup>34</sup>. À cet égard, le fait que des programmes disposant déjà d'un très bon réseau ou avec des directions moins intégrées aient pu bénéficier d'activités de pilotage très intenses semble important (cf. chapitre 4.1.5 Mécanismes de pilotage et de coordination). Les directions de programme encore peu intégrées ont vu en cela une occasion de profiter pleinement de la nouvelle structure de réseau, vu qu'il existait encore un fort potentiel d'amélioration<sup>35</sup>. L'enjeu était de réunir l'ensemble des acteurs et ce même en l'absence d'un climat de confiance établi sur lequel appuyer l'effort de coopération. En revanche, les directions de programme fortement intégrées ont souvent pu tirer parti des organes d'échange existants et ont ainsi pu renforcer la mise en réseau des acteurs<sup>36</sup>. Dans les cantons où les interconnexions étaient déjà bonnes, le risque était parfois que l'on s'en tienne à un statu quo concernant le travail en réseau au sein du canton, et qu'il n'y ait qu'un nombre restreint de nouvelles coopérations avec des acteurs qui n'étaient pas encore intégrés<sup>37</sup>. Enfin, les expériences issues d'autres programmes tels que le programme « Poids corporel sain » ont été utiles aux PCPT. On a pu réutiliser certaines connaissances lors de l'élaboration du programme et bénéficier des enseignements de ces programmes concernant la création de partenariats, par exemple<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 87-88 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 78

<sup>35</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 87

<sup>36</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 41, p. 96 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 75

<sup>37</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 34-35

<sup>38</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 12, p. 30, p. 81

Tableau 1: Synthèse « Conditions requises pour le pilotage cantonal »

- Diverses impulsions, même si elles semblent parfois légères, peuvent conduire au lancement d'un programme cantonal de prévention du tabagisme : p. ex. une lettre du FPT, l'engagement d'un acteur cantonal central, la perspective d'une contribution financière et des expériences positives avec des programmes cantonaux.
- La présence de l'industrie du tabac a surtout eu des répercussions sur les mesures structurelles (tant pour les nouveaux projets législatifs que pour leur mise en œuvre). Les acteurs du secteur du tourisme et de la restauration ont également parfois manifesté leur opposition aux activités du programme (notamment dans le domaine de la protection contre le tabagisme passif).
- L'existence de nombreuses (petites) communes dans un canton complexifie le processus de mise en œuvre, en particulier lorsque la responsabilité de l'exécution correspondante se situe au niveau communal. Peu de communes ont l'avantage de pouvoir être gérées plus facilement au niveau cantonal.
- Les cantons ayant une administration relativement réduite ont parfois été avantagés, dans la mesure où les canaux de communication entre les différents services étaient plus courts, ce qui a facilité la coopération interdépartementale. Les administrations cantonales de grande envergure impliquent des canaux de communication plus complexes entre les différents services et un accès plus difficile pour les acteurs non étatiques.
- Dans les cantons où il existait déjà une collaboration entre les acteurs de la prévention du tabagisme, les programmes ont pu profiter des organes d'échange existants. Lorsqu'une coopération intracantonale existait déjà, il y avait un risque que l'on juge inutile d'intensifier la coopération.
- L'absence de vision commune a rendu difficile le processus de traitement des demandes dans certains cantons où aucune collaboration dans le domaine de la prévention du tabagisme n'avait encore été établie avant le programme évalué. Dans le même temps, certaines directions de programme ont vu dans le manque de coopération une occasion de profiter pleinement de la nouvelle structure du programme et

### 5.1.2 Affectation de la responsabilité du programme

Les cantons sous revue ont mis en place différentes organisations pour leur programme. Dans certains cantons, les directions stratégiques et opérationnelles des programmes de prévention du tabagisme étaient rattachées à différentes unités administratives, souvent le service cantonal de direction de la santé. Parfois, les directions de programme stratégiques rattachées à l'administration étaient assistées par des groupes d'accompagnement opérationnels ou techniques. Dans d'autres cantons, la responsabilité du programme incombait à une organisation non gouvernementale. Dans de tels cas, la responsabilité stratégique du programme a souvent été confiée à un organe de pilotage stratégique composé d'acteurs de l'administration et d'ONG. L'affectation de la responsabilité du programme aux autorités cantonales ou à d'autres organisations présente différents avantages et inconvénients, qui sont abordés ci-après.

*Rattachement de la direction du programme à l'administration cantonale vs à des ONG* : l'affectation de la responsabilité du programme à l'administration cantonale a pour avantage majeur de faciliter l'accès aux unités administratives (externes au programme) qui jouent un rôle important pour la mise en œuvre et l'ancrage des mesures de prévention du tabagisme dans les cantons. Alors qu'une

direction de programme rattachée à l'administration est généralement bien intégrée au sein de celle-ci, les directions de programme gérées par des organisations non gouvernementales doivent s'efforcer activement d'y accéder afin de coordonner les activités de prévention du tabagisme<sup>39</sup>. Parmi les avantages concrets qui en ont résulté, on peut citer par exemple la promotion ciblée de projets tels que « Apprentissage sans tabac » et « Entreprise sans fumée » auprès du personnel des administrations cantonales, ce qui a permis d'accroître la portée des activités correspondantes<sup>40</sup>. En revanche, le manque d'expertise et d'expérience dans le domaine de la prévention du tabagisme a parfois constitué un inconvénient de l'affectation de la responsabilité des programmes à une entité de l'administration cantonale. Si, avec ces programmes de prévention du tabagisme, les cantons ont pour la première fois joué un rôle actif dans la mise en œuvre des activités de prévention du tabagisme, de nombreuses ONG peuvent se prévaloir d'exercer des activités dans ce domaine depuis de nombreuses années déjà<sup>41</sup>. Ainsi, dans plusieurs cantons, l'expertise acquise au fil des ans et les réseaux établis grâce à une présence de longue date ont constitué un net avantage du rattachement de la responsabilité du programme aux acteurs non étatiques correspondants. Dans certains domaines, ces acteurs disposaient en outre d'une plus grande flexibilité et d'une marge de manœuvre plus importante que les acteurs étatiques, par exemple en matière de recrutement de personnel et de lancement de nouvelles activités<sup>42</sup>.

En outre, il s'est avéré que le rattachement de la direction opérationnelle du programme à une unité de l'administration cantonale peut pâtir d'un manque de légitimité des activités de pilotage. Des tensions liées aux relations entre la direction étatique et les membres non étatiques du programme sont apparues dans différents cantons, même si leurs effets ont été divers. Ainsi, dans un cas, le rôle de pilotage n'a pas encore été assumé de façon optimale, la direction de programme elle-même considérant l'intervention de partenaires non étatiques dans les activités comme une intervention descendante (top-down) illégitime. De ce fait, la direction du programme a fourni des informations dans la mesure du possible et apporté son aide sur demande, mais elle est restée relativement inactive en termes d'apport d'idées et de potentiel d'amélioration<sup>43</sup>. Dans un autre cas de figure, les relations entre la direction du programme (là encore un office cantonal) et une grande ONG active dans le canton ont donné lieu à des frictions qui ont abouti à un blocage important des tâches de pilotage<sup>44</sup>. L'ONG concernée, qui avait occupé une fonction centrale dans le canton avant le programme, considérait le pilotage par l'administration cantonale comme une interface peu profitable entre les acteurs de terrain et le FPT. Étant donné la position centrale de cette ONG dans le réseau cantonal, l'opinion de cet acteur a eu une influence non négligeable sur la dynamique au sein du programme. En résumé, on peut constater que les services cantonaux chargés d'exercer la fonction de direction des programmes évoluent parfois dans une zone de friction entre exercice de leur auto-

<sup>39</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 75, rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 87-88

<sup>40</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 94

<sup>41</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 78

<sup>42</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 74

<sup>43</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2018, p. 119-120 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 82

<sup>44</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 79



rité institutionnelle et nécessité d'entretenir de bonnes relations de partenariat avec les ONG concernées. Cette tension peut, d'une part, être ressentie par les administrations cantonales elles-mêmes et, d'autre part lorsque les ONG considèrent que la répartition des tâches est illégitime.

*Avantages des structures intersectorielles de pilotage* : les enseignements tirés des cantons sous revue montrent que le type d'organisation du programme le plus efficace a consisté en une association d'acteurs internes et externes à l'administration, comme cela a été le cas dans différents cantons. Les autorités ont souvent été intégrées au niveau stratégique, en particulier dans les PCPT pour lesquels la direction opérationnelle du programme incombe à une ONG. Dans ce cadre, la stratégie visant à impliquer des personnes de l'administration cantonale dans différents groupes de travail du programme a fait ses preuves<sup>45</sup>. Grâce à cette stratégie, l'administration a pu se familiariser avec les activités des organisations non gouvernementales et a apporté un soutien précieux au travail des ONG<sup>46</sup>. Dans d'autres cantons, la responsabilité opérationnelle du programme a été confiée à la Ligue pulmonaire externe à l'administration, tandis que le pilotage stratégique était assuré par le service administratif Promotion de la santé, prévention et addictions du service médical cantonal. Grâce à cette structure de programme et à une étroite collaboration entre la direction opérationnelle et la direction stratégique du programme, les thèmes ont pu être placés facilement auprès des services administratifs internes appropriés. Dans le même temps, le rattachement de la direction opérationnelle du programme à une ONG établie dans le domaine de la prévention du tabagisme a permis de tirer parti de l'expertise déjà constituée<sup>47</sup>. Les réunions d'échange régulières entre la direction opérationnelle et la direction stratégique du programme ont conduit à un pilotage bien coordonné du PCPT<sup>48</sup>. Une telle répartition présente également l'avantage d'accroître la légitimité de la direction opérationnelle du programme, étant donné que l'administration participe activement au programme<sup>49</sup>. Il s'est avéré particulièrement judicieux d'assurer l'intégration dans les groupes d'accompagnement du programme concerné, par exemple en faisant participer des personnes clés issues de certaines unités administratives<sup>50</sup>.

Les acteurs non étatiques ont collaboré avec les autorités cantonales dans certaines activités (p. ex. communication commune avant une première vague d'achats tests de tabac au Tessin). Il s'agissait également d'accroître la portée d'un message transmis et d'obtenir un soutien plus important de la part de la population<sup>51</sup>. En outre, l'administration a souvent eu des contacts utiles avec des groupes professionnels spécifiques, qui ont pu jouer un rôle de multiplicateur dans certains projets<sup>52</sup>. En raison de son personnel important, l'administration présente aussi un fort potentiel de participation pour certains projets (p. ex. « Entreprise sans fumée » et « Ready4life »), et la promotion interne à

<sup>45</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 75

<sup>46</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 75

<sup>47</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 34

<sup>48</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 91

<sup>49</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 74

<sup>50</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 114

<sup>51</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 111 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 92-93

<sup>52</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 86-87

l'administration pourrait contribuer à atteindre davantage de fumeurs/euses et à accroître l'efficacité des différents projets<sup>53</sup>. Ces avantages pourraient être mieux exploités et ciblés si les coopérations intersectorielles étaient institutionnalisées dans le cadre des organes d'échange décrits ci-dessus (p. ex. le groupe d'accompagnement), ce qui n'est pas encore le cas dans tous les PCPT<sup>54</sup>. En plus de garantir la régularité des échanges, cette mesure permet aussi de renforcer l'engagement des partenaires concernés, car ils se considèrent alors comme des participants contribuant activement au processus de planification et de mise en œuvre et non plus comme des soutiens externes.

*Intégration d'autres acteurs dans le pilotage stratégique* : dans de nombreux cantons, le mélange entre unités de l'administration cantonale et acteurs non étatiques au sein de la direction du programme et des organes de pilotage a donné lieu à des échanges constructifs entre différents acteurs. Pour atteindre de manière encore plus efficace divers acteurs de la mise en œuvre, externes au programme, il aurait fallu intégrer d'autres représentant-e-s d'intérêts dans des groupes d'accompagnement opérationnels ou stratégiques. Ces partenaires supplémentaires potentiels comprennent notamment les groupes cités ci-après. Dans le cadre de différents programmes, les partenaires du réseau ont été confrontés à un premier défi : faire en sorte que les tâches d'exécution ou d'autres activités régulées par les communes, en particulier, ne puissent être mises en œuvre de manière optimale que grâce à un plus fort engagement des communes. Une intégration des représentants communaux, p. ex. dans les groupes d'accompagnement du PCPT, aurait permis de résoudre cette problématique par une prise en compte plus directe des réserves et des préoccupations des acteurs communaux dans la planification des activités<sup>55</sup>. Un second défi s'est posé au sein des différents settings : celui de créer les partenariats nécessaires avec des multiplicateurs/trices et des groupes cibles (cf. chapitre 5.2.2). Pour améliorer cet accès, on pourrait là encore envisager d'intégrer les représentant-e-s concerné-e-s dans les organes d'accompagnement stratégiques. Dans le cas de certains cantons, cela concernait par exemple des entreprises. En effet, l'implication de représentant-e-s de ces acteurs dans le setting « marché » pourrait constituer un réel soutien pour divers dossiers (p. ex. protection de la jeunesse, renforcement du projet « Entreprise sans fumée »)<sup>56</sup>. Même dans les structures de programme déjà très inclusives, l'intégration de représentant-e-s de groupes professionnels spécifiques aurait pu apporter une valeur ajoutée<sup>57</sup>. Afin de mieux ancrer les mesures et d'obtenir une meilleure acceptation dans les différents settings, l'intégration de partenaires non spécialistes de la santé constituerait une stratégie prometteuse<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 94 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 86-87

<sup>54</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 114 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 87

<sup>55</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 91

<sup>56</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 116

<sup>57</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 109-110, rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 82-83

<sup>58</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 96

Tableau 2: Synthèse « Affectation de la responsabilité du programme »

- Le rattachement du pilotage de programmes à un acteur administratif présente l'avantage de faciliter l'accès à d'autres unités administratives (externes au programme), ce qui facilite la promotion de certains projets ainsi que la coopération interdépartementale, par exemple pour des projets structurels.
- Par rapport aux administrations cantonales, les acteurs non étatiques disposent souvent de réseaux bien établis ainsi que d'une vaste expertise accumulée au fil des ans dans le domaine de la prévention du tabagisme. Cela a permis à de nombreuses directions de programme non étatiques de piloter les PCPT de manière ciblée et très active.
- Les directions de programme rattachées à l'administration sont parfois confrontées au problème d'un manque de légitimité auprès de leurs partenaires non étatiques (p. ex. car elles n'avaient jusqu'alors joué aucun rôle actif dans la prévention du tabagisme et les partenaires non étatiques ne considèrent pas que la nouvelle direction du programme apporte une quelconque plus-value).
- Un organe de pilotage intersectoriel s'est révélé être une structure organisationnelle optimale dans les programmes évalués. Les forces des différents acteurs mentionnés précédemment peuvent être combinées de manière optimale, renforçant ainsi la légitimité du programme cantonal.
- En plus de la direction opérationnelle et stratégique du programme, les groupes d'accompagnement parfois existants ont également été un élément important du pilotage du programme. À cet égard, l'intégration d'acteurs tels que les unités administratives non spécialistes de la santé, les représentant-e-s communaux/ales, les représentant-e-s des principaux groupes multiplicateurs ou groupes cibles (p. ex. les entreprises) a ou aurait apporté une plus-value à la prévention du tabagisme.

### 5.1.3 Configuration relative aux acteurs dans les cantons

La présente section décrit tout d'abord les configurations relatives aux acteurs dans les cantons, puis l'influence de la phase de planification sur la dynamique entre les différents acteurs. En troisième lieu, elle met en lumière une sélection d'enseignements tirés en matière d'intégration de groupes d'acteurs spécifiques, qui ont joué un rôle important dans le succès des programmes.

*Description des configurations relatives aux acteurs* : trois aspects méritent d'être soulignés en ce qui concerne les constellations d'acteurs dans les cantons, qui diffèrent fortement d'un réseau à l'autre. Tout d'abord, le nombre de partenaires impliqués a été très variable entre les quatorze programmes (on a pris en compte les organisations chargées soit de la direction opérationnelle du programme, soit de tâches liées à la direction de projet). Concrètement, entre 3<sup>59</sup> et 11<sup>60</sup> organisations ont participé activement à la planification et à la mise en œuvre des programmes cantonaux. D'une manière générale, les réseaux ayant une direction de programme étatique comptaient plus de partenaires que ceux qui étaient gérés par une organisation non gouvernementale. Cela s'explique en premier lieu par le fait que les organisations non gouvernementales chargées de la direction de programme ont généralement mis en œuvre elles-mêmes une part importante des projets. Deuxièmement, le pourcentage d'acteurs cantonaux par rapport aux acteurs extracantonaux a été variable

<sup>59</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016

<sup>60</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015

selon les programmes. Alors que dans certains programmes, près des deux tiers des chef-fe-s de projet étaient des acteurs/trices hors canton<sup>61</sup>, d'autres PCPT ont renoncé totalement à impliquer des organisations extracantonales<sup>62</sup>. Il s'est avéré que les acteurs non étatiques avaient tendance à s'appuyer davantage sur l'expertise cantonale, alors que les acteurs étatiques recourraient davantage à des acteurs extracantonaux. Troisièmement, le pourcentage d'acteurs étatiques a été variable, les PCPT dotés d'une direction de programme étatique bénéficiant généralement de la participation du service de direction de la santé et d'une deuxième unité administrative. Dans les programmes coordonnés par des directeurs/trices de programme non étatiques, à une exception près, aucune autre unité administrative que le service de direction de la santé n'a participé au PCPT en tant que chef-fe de projet.

*Processus de développement des programmes* : en ce qui concerne la coopération au sein des PCPT, l'évaluation souligne notamment l'importance d'un processus de développement des programmes bien conçu. L'expérience des différents cantons a montré que les conflits survenant au cours de l'élaboration du programme peuvent avoir des répercussions sur sa mise en œuvre. Des différends peuvent apparaître tant au sein des réseaux cantonaux qu'entre les acteurs cantonaux et le niveau national, c'est-à-dire le FPT. Des tensions sont apparues pour des raisons diverses et ont eu différents effets sur la phase de mise en œuvre. En ce qui concerne le climat de coopération *au sein* des réseaux cantonaux, on peut identifier un motif central en particulier qui a provoqué des divergences dans l'élaboration des programmes : le fait que le processus de développement de programme soit insuffisamment participatif du point de vue des partenaires du réseau. L'expérience d'un canton montre, par exemple, que l'externalisation de l'élaboration des demandes peut conduire à ne pas consulter tous les acteurs nécessaires et à ne pas les associer au programme<sup>63</sup>. Dans un autre programme, l'intégration dans le PCPT d'activités dirigées par des acteurs qui n'avaient pas été suffisamment voire pas du tout associés à la planification s'est aussi avérée problématique<sup>64</sup>. À cet égard, il semble également important de noter que lorsque les phases de planification ne sont pas assez participatives, non seulement cela entraîne une diminution de la motivation des partenaires du réseau concernés, mais cela empêche aussi d'intégrer l'expertise disponible dans le canton au concept du programme. Une intégration plus large des principaux acteurs dans les cantons concernés aurait donc permis de tirer un meilleur parti des connaissances et des réseaux existants dans les settings à traiter.

Dans d'autres cantons, la phase de planification très participative a conduit à une forte acceptation de la structure du réseau et à la création de conditions favorables à la collaboration<sup>65</sup>. À cet égard, on a constaté que parallèlement à l'implication des acteurs clés – à savoir les chef-fe-s de projet et les décideurs stratégiques – les principaux partenaires au niveau du projet (comme p. ex. les groupes de multiplicateurs ou les acteurs issus des différents settings) devraient également être davantage intégrés dans la planification pour que les mesures soient mieux acceptées dans le contexte de mise

<sup>61</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015

<sup>62</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017

<sup>63</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 88

<sup>64</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015

<sup>65</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 77

en œuvre correspondant <sup>66</sup>. Enfin, dans certains cantons, la nouvelle structure du programme a créé un nouvel équilibre entre les différents acteurs, l'engagement accru de l'administration cantonale ayant partiellement modifié le rôle des partenaires non étatiques. Cet aspect, c'est-à-dire la nouvelle configuration d'acteurs et les nouveaux rôles qui y sont rattachés, devrait être abordé de manière proactive au cours de la phase de planification afin d'éviter toute répercussion négative sur la phase de mise en œuvre<sup>67</sup>. Cela semble d'autant plus essentiel que cette mesure permet d'éviter que les partenariats existants avec des acteurs externes au programme restent inexploités en raison d'un manque de coordination entre les différents acteurs. Enfin, une phase de planification participative a renforcé la légitimation des programmes.

Les tensions entre les acteurs cantonaux et le FPT ont différentes causes. Dans différents cantons, ces tensions ont notamment été causées par les règles du FPT concernant les critères de financement, jugées instables et opaques par les partenaires cantonaux. Dans certains cantons, l'incertitude qui régnait au sujet de la planification a conduit à des phases de développement de programme longues et complexes<sup>68</sup>. Si ces complications ont pu être résolues dans certains cantons avant la mise en œuvre<sup>69</sup>, dans d'autres ce processus d'autorisation fastidieux a eu une influence sur la mise en œuvre<sup>70</sup>. D'après les acteurs cantonaux, la longue période d'incertitude concernant le financement national a entraîné, au sein du programme, une perte de motivation quant à la nouvelle structure. La direction du programme s'est retrouvée dans une situation difficile, car la légitimation du pilotage et de la nouvelle forme de coopération a souffert de ce processus d'élaboration problématique. Il convient toutefois de tenir compte du fait que dans le cadre de son cofinancement, le FPT a exigé des processus de développement de programme solides et compréhensibles, afin de pouvoir garantir que chaque canton dispose d'un concept de programme solide, si nécessaire en apportant quelques révisions. Outre ces zones de tension, les acteurs cantonaux ont parfois aussi exprimé leur désaccord envers des décisions fondamentales liées au FPT. Celles-ci concernaient, d'une part, le modèle de financement choisi avec la clé de répartition correspondante et, d'autre part, des décisions de politique préventive concernant les exigences en matière d'élaboration des programmes<sup>71</sup>.

*Chef-fe-s de projet externes au canton* : l'intégration d'acteurs externes au canton en tant que chef-fe-s de projet a fortement varié d'un canton à l'autre. Alors que dans certains cantons, peu voire pas de chef-fe-s de projet extracantonaux ont été impliqué-e-s<sup>72</sup>, d'autres programmes cantonaux ont présenté un pourcentage important de directions de projet nationales<sup>73</sup>. À cet égard, il faut retenir deux enseignements essentiels. D'une part, il s'est avéré que les projets menés avec des chef-fe-s de projet nationaux ont rencontré certains défis qui n'existaient pas sous cette forme dans les projets gérés par des chef-fe-s de projet cantonaux. Concrètement, dans plusieurs cas, les chef-fe-s de

<sup>66</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 77

<sup>67</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 78

<sup>68</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 28 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 30

<sup>69</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 28

<sup>70</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 29

<sup>71</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 32-33 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 30

<sup>72</sup> P. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017

<sup>73</sup> P. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018

projet nationaux ont eu des difficultés à accéder aux multiplicateurs/trices et aux groupes cibles en raison de leur distance vis-à-vis du contexte de mise en œuvre. L'identification et la mobilisation de groupes professionnels, tels que les professionnels de santé ou les acteurs œuvrant dans des associations pour les migrant-e-s, se sont avérées particulièrement efficaces lorsque les chef-fe-s de projet nationaux ont reçu le soutien actif d'acteurs bénéficiant d'un ancrage cantonal. Ces derniers étaient soit des directeurs/trices de programme, soit des intermédiaires intégré-e-s dans la structure du projet (p. ex. des pairs). Les projets gérés au niveau national ont eu à relever un deuxième type de défi, celui de la difficulté à concilier une couverture optimale au sein d'un canton spécifique et une couverture aussi large que possible des différentes régions. Concrètement, il s'est avéré qu'en raison de leur responsabilité dans la réalisation des objectifs dans de nombreux cantons, les chef-fe-s de projet nationaux étaient tenté-e-s de suspendre (ou du moins de réduire fortement) les activités dans le canton concerné si un nombre minimum d'objectifs étaient atteints, ce afin de pouvoir affecter les ressources restantes à la réalisation des objectifs dans d'autres cantons. Les directeurs/trices de programmes devraient prendre conscience de cette problématique et trouver une solution en collaboration avec les chef-fe-s de projet nationaux afin de régler ce conflit d'objectifs (p. ex. la direction du programme devrait aider activement les chef-fe-s de projet à recruter des multiplicateurs/trices afin de réduire leur charge de travail)<sup>74</sup>.

Cependant, l'intégration de projets nationaux présente plusieurs avantages. Ces projets reposent souvent sur des concepts très solides et dans plusieurs cas, ils ont déjà fait l'objet d'au moins une évaluation destinée à vérifier leur efficacité. En ce sens, les acteurs cantonaux peuvent bénéficier de l'expertise des organisations nationales en vue de reprendre certaines mesures fondées sur des données probantes. En plus de ces avantages de fond, il en résulte une réduction des ressources nécessaires au niveau cantonal, car de tels projets, qui peuvent être adaptés par chacun des cantons aux différents contextes et à moindre effort, sont en grande partie prêts à être mis en œuvre. De plus amples détails sur cet aspect sont fournis au chapitre 4.2.1 Types de projets.

*Intégration d'unités administratives externes au programme et d'acteurs non étatiques (y c. pairs et multiplicateurs/trices) :* les activités étant ancrées dans des settings très variés, la mise en œuvre des programmes de prévention du tabagisme a été fortement tributaire de la volonté de coopération de partenaires externes au programme. Cette section donne un bref aperçu 1) des avantages du recours à des pairs et des multiplicateurs/trices et 2) des principaux obstacles et des approches possibles pour une mobilisation réussie de ces acteurs. Le chapitre 4.2.2 fournit de plus amples détails sur la coopération avec les multiplicateurs/trices dans les différents settings, tandis que le chapitre 4.3.2 présente les principaux enseignements concernant la collaboration avec des communes et n'est donc pas abordé ici.

Les avantages d'une collaboration avec des pairs et des multiplicateurs/trices sont multiples et concernent en particulier la portée et la durabilité des mesures de prévention. Le projet « Air sans fumée – enfants en bonne santé » est une parfaite illustration de l'importance d'un ancrage régional des pairs. Concrètement, on a pu constater que le projet a été mis en œuvre d'une manière nettement

<sup>74</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 44

plus efficace dans les cantons disposant de pairs cantonaux que dans les cantons qui ont dû s'appuyer sur des pairs extracantonaux<sup>75</sup>. Selon la direction du projet, qui dispose à cet égard d'une vue d'ensemble intercantonale, les pairs cantonaux sont essentiels car leur ancrage local leur permet d'accéder plus rapidement aux groupes professionnels à former. Cela permet non seulement d'organiser et de dispenser davantage de cours pour la formation des multiplicateurs/trices, mais aussi d'identifier chaque groupe de multiplicateurs qui manifeste un intérêt particulier pour la formation liée au tabagisme. Le recours à des multiplicateurs/trices est d'une grande importance pour atteindre des settings qui, sans cela, sont difficilement accessibles<sup>76</sup>. En matière de durabilité, l'approche des multiplicateurs/trices a également fait ses preuves : par exemple, dans le cadre du projet « Expérience non-fumeur », il s'est avéré que chaque enseignant ayant déjà participé au projet y a également pris part au cours des années suivantes. Et le même constat a été fait dans le cadre du projet « Apprentissage sans tabac », où des directeurs/trices d'écoles professionnelles qui avaient déjà été séduit-e-s une première fois par le projet, y ont aussi participé ultérieurement. Par conséquent, l'investissement dans le recrutement et l'information de groupes professionnels constitue, dans divers domaines, une stratégie durable pour traiter le thème de la prévention du tabagisme à long terme.

En résumé, du point de vue de la prévention, le recours à des multiplicateurs/trices est très judicieux afin d'accroître la portée et la durabilité des mesures. C'est la raison pour laquelle l'équipe d'évaluation a recommandé de diversifier les multiplicateurs/trices formé-e-s afin d'étendre et de renforcer encore l'ancrage des activités de prévention du tabagisme dans les différents programmes cantonaux. Dans la plupart des cantons, un travail a déjà été réalisé en étroite collaboration avec des personnes issues d'écoles, d'écoles professionnelles, d'équipes sportives. Dans de nombreux cas, cette stratégie pourrait être diversifiée en intégrant d'autres groupes de multiplicateurs/trices. Les groupes professionnels appropriés comprennent aussi bien des professionnels de la santé que des non-spécialistes de la santé : des médecins scolaires en vue de la mise en place d'une chaîne de détection précoce en milieu scolaire ; des éducateurs/trices de la petite enfance et sages-femmes pour renforcer la protection contre le tabagisme passif dans les lieux privés ; des collaborateurs dans les institutions pour les patient-e-s dépendant-e-s et des assistant-e-s sociaux/les, par exemple pour atteindre l'animation de jeunesse en milieu ouvert, les institutions dans le système pénitentiaire<sup>77</sup>.

L'implication d'unités administratives non spécialisées dans la santé et d'acteurs non étatiques issus de divers settings a constitué (et constituera à l'avenir) un défi majeur dans tous les PCPT<sup>78</sup>. En fonction du setting et donc aussi du groupe de multiplicateurs/trices concerné, différents facteurs défavorables ont compliqué la mobilisation des groupes professionnels. Ces facteurs et les solutions possibles sont examinés ci-dessous.

Domaine de l'éducation : les mesures mises en œuvre dans les écoles doivent dans tous les cas être soutenues par des groupes professionnels, tels que les enseignants ou les infirmières scolaires, pour

<sup>75</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 121

<sup>76</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 83-84

<sup>77</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 98 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 112 et 121 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 81

<sup>78</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 85

avoir accès aux élèves. La collaboration entre les PCPT et les départements de l'instruction publique des cantons s'est avérée être un facteur important pour aborder ces groupes et d'autres multiplicateurs/trices. Dans les cas où il n'a pas été possible de mettre en place une coopération profitable, l'accès à ce setting est apparu difficile<sup>79</sup>. En revanche, lorsque la Direction de l'instruction publique a contribué à la diffusion de l'information et à la promotion des projets, les écoles et les acteurs ayant participé activement à ces efforts ont pu être abordés de manière globale et ciblée<sup>80</sup>. La mise en place ou non d'une telle coopération interdépartementale dépend notamment de la culture d'organisation au sein de l'administration cantonale. Dans les cantons où il a été possible de contacter les interlocuteurs nécessaires directement par des voies informelles, la collaboration a été plus facile que dans ceux où les voies officielles devaient être suivies. Un autre facteur qui complique l'accès aux écoles tient au fait que les enseignants sont généralement confrontés à un très grand nombre de thèmes différents, ce qui peut entraîner une surcharge de travail. Le harcèlement moral ou l'alcoolisme, par exemple, sont souvent des sujets qui requièrent une réaction plus aiguë dans la vie scolaire que le tabagisme, raison pour laquelle ce thème n'a souvent pas été considéré comme une priorité par les enseignants. L'expérience a montré qu'il est possible de remédier à ce problème par la création d'une offre plus restreinte, bien coordonnée et claire pour les multiplicateurs/trices. Une solution possible consiste par exemple à créer une brochure qui résume l'offre scolaire, et qui soit aussi adaptée à la tranche d'âge des élèves et comprenne une vue d'ensemble des thèmes traités (monothématique vs multithématique, par exemple). Cela permet de minimiser la charge de travail liée à la préparation et à la sélection des thèmes pour le personnel enseignant, qui peut ainsi s'orienter et décider plus rapidement<sup>81</sup>. Il est également important que les activités de prévention du tabagisme abordent les évolutions actuelles, telles que les cigarettes électroniques, car les enseignants témoignent d'un besoin d'information et d'un grand intérêt précisément à l'égard de ces nouvelles problématiques<sup>82</sup>.

Domaine médical et social : dans le domaine médical et social, il existe de nombreux groupes de multiplicateurs différents qui ont été impliqués, par les acteurs cantonaux, dans la mise en œuvre des programmes de prévention. Il s'agit notamment de pharmacien-ne-s, assistant-e-s pharmaceutiques, médecins, infirmiers, sages-femmes, assistant-e-s sociaux/iales et médiateurs/trices interculturel-le-s. Afin d'intégrer efficacement dans les mesures ces partenaires essentiels au succès des différents projets, il est primordial de suivre les enseignements des quatorze cantons cités ci-dessous. Tout d'abord, il faut sélectionner les groupes professionnels appropriés, en fonction du type et du contenu du projet concerné. Par exemple, pour s'adresser aux femmes enceintes et à leurs partenaires au sujet des risques du tabagisme passif, il était essentiel de sélectionner les groupes de multiplicateurs qui peuvent entrer rapidement en contact avec les jeunes parents (p. ex. les infirmières), mais aussi des spécialistes capables d'établir un contact à long terme avec les groupes cibles (p. ex. les sages-femmes). Dès la phase de planification, il convient d'examiner avec soin quels spécialistes sont les bon-ne-s multiplicateur/trices et à quel moment. Deuxièmement, les personnes clés issues des différents secteurs peuvent aider à institutionnaliser les activités, ce qui permettra aussi

<sup>79</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 40

<sup>80</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 36, p. 38

<sup>81</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 123

<sup>82</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du canton de Zurich, p. 81 ; rapport d'évaluation du canton de Saint-Gall, p. 71-72



d'attirer d'autres multiplicateur/trices par la suite. La promotion des activités de prévention du tabagisme dans les hôpitaux en est un bon exemple. En effet, l'implication réussie de pneumologues a renforcé l'engagement fondamental des hôpitaux et a permis d'atteindre aussi d'autres groupes professionnels (p. ex. infirmiers)<sup>83</sup>. La promotion de la concurrence s'est révélée être une stratégie également utile dans certains cas pour renforcer la motivation des acteurs du domaine de la santé. L'implication des hôpitaux en particulier a montré que l'image pouvait devenir un moteur non négligeable d'engagement dans la prévention du tabagisme. L'expérience montre aussi que si un hôpital se démarque sur un sujet, d'autres hôpitaux de la région seront davantage enclins à travailler sur ce même sujet.

Application : dans le domaine de l'application des réglementations en matière de tabagisme, les services de direction de la santé sont particulièrement dépendants de la coopération avec d'autres acteurs non spécialistes de la santé. Alors que la responsabilité de la mise en œuvre du programme incombait aux différents acteurs de la santé, ce ne sont pas eux, mais d'autres acteurs, qui disposent de la responsabilité d'exécution. Ce découplage des responsabilités et des compétences a eu des répercussions : le succès ou l'échec des projets d'exécution dépendait essentiellement de la participation active ou non des partenaires requis aux activités. Selon le projet, ces acteurs comprennent l'inspection du travail et l'inspectorat des denrées alimentaires ainsi que la police cantonale ou communale.

Dans ce domaine, le manque de coopération a souvent été lié au fait que les représentants de la loi donnaient la priorité à d'autres aspects que la santé. L'intégration des contrôles de protection contre le tabagisme passif dans les inspections réalisées dans le secteur de la restauration et sur le lieu de travail a en grande partie dépendu de la capacité des chef-fe-s de projet à communiquer sur la pertinence de la prévention du tabagisme dans le jargon professionnel des inspectorats. L'expérience de certains cantons montre que l'identification d'une personne capable de servir d'interface entre les différents domaines de la politique constitue une stratégie efficace. Dans le domaine de la protection contre le tabagisme passif dans les bars et les restaurants, par exemple, un policier qui avait travaillé au sein de l'Office de la santé publique par le passé et à ce titre, était déjà sensibilisé aux questions de santé, a assumé ce rôle. D'après ses collègues, il est parvenu à améliorer la pertinence des contrôles liés au tabagisme en les présentant comme un moyen de faire appliquer la loi – et non pas en premier lieu comme une question de santé publique<sup>84</sup>. Cette question concernant la priorité des tâches à effectuer s'est illustrée dans un canton où l'engagement de la police en matière d'interdiction de la vente de tabac a été important, car un groupe de policiers distinct a été chargé de la protection de la jeunesse<sup>85</sup>, la protection des mineurs faisant partie des missions prioritaires de ces fonctionnaires. La qualité de la coopération avec d'autres secteurs administratifs dépend donc également de la structure administrative du canton. Enfin, comme décrit ci-dessus, la réussite de la mobilisation d'unités administratives non spécialistes de la santé peut également être encouragée à travers des groupes de travail et des organes d'échange appropriés<sup>86</sup>.

<sup>83</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 36

<sup>84</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017

<sup>85</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 5

<sup>86</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 56

Tableau 3: Synthèse « Configurations relatives aux acteurs dans les cantons »

- La qualité du processus de développement de programme a une influence non négligeable sur la coopération entre les différents partenaires de mise en œuvre. Un processus de planification suffisamment participatif est essentiel pour une coopération fructueuse, car cela permet à la fois d'accroître l'engagement des parties prenantes et de tirer le meilleur parti de l'expertise disponible.
- Les rôles qui évoluent au sein du canton en raison de la nouvelle structure du programme (avec une plus grande participation de l'administration, par exemple) devraient faire l'objet de discussions dès la phase de planification afin de pouvoir remédier très tôt aux éventuelles tensions entre les partenaires de mise en œuvre.
- La stabilité et la transparence des règles fixées par le FPT sont déterminantes pour la qualité de la mise en œuvre des programmes. Des conditions de financement changeantes et peu claires freinent la motivation des acteurs cantonaux et ont un effet négatif sur la mise en œuvre.
- En ce qui concerne la gestion des projets, les acteurs nationaux qui ne sont pas très proches des réalités cantonales ont l'inconvénient de ne pas avoir un accès optimal aux multiplicateurs/trices et aux groupes cibles. Pour les projets gérés au niveau national, une mise en relation et un soutien actifs de la part de la direction du programme en vue de faciliter l'accès aux settings sont d'une grande importance.
- L'intégration de pairs et de multiplicateurs/trices favorise la durabilité et la portée des projets correspondants. Par exemple, les groupes professionnels suivants ont déjà été intégrés dans la mise en œuvre dans certains cantons ou pourraient à l'avenir être davantage impliqués : enseignants, écoles professionnelles, équipes sportives, médecins scolaires, éducateurs/trices de la petite enfance et sages-femmes, collaborateurs dans les institutions pour les patient-e-s dépendant-e-s, assistant-e-s sociaux/les et institutions dans le système pénitentiaire.
- Pour une implication réussie des multiplicateurs/trices dans le setting « école », une collaboration avec le département de l'instruction publique est un atout majeur, car cela facilite l'accès et la communication. En outre, la création d'une offre plus restreinte et claire pour les enseignants, compte tenu de la surcharge de travail générale dans ce setting, est un facteur important pour la mise en œuvre efficace des mesures de prévention du tabagisme dans les écoles.
- L'implication de multiplicateurs/trices dans les domaines sanitaire et social s'est fortement améliorée grâce aux activités du programme, un domaine dans lequel le potentiel d'amélioration est encore important et où de nouveaux groupes pourraient être abordés.
- En ce qui concerne les projets structurels, la collaboration avec d'autres unités administratives (p. ex. inspecteurs du travail, Inspectorat des denrées alimentaires, police) a été très importante. Une coopération fructueuse peut être encouragée par l'identification de personnes clés motivées, la traduction du message dans le langage professionnel de ces acteurs étatiques et l'intégration de ces partenaires dans les organes stratégiques.

#### 5.1.4 Utilisation de l'auto-évaluation et de l'évaluation externe

L'auto-évaluation annuelle a été mise en place comme un outil visant à améliorer la qualité, l'efficacité et l'efficacé des programmes cantonaux de prévention du tabagisme et des projets associés. L'expérience des cantons montre que l'auto-évaluation est en principe bénéfique pour les programmes cantonaux de prévention du tabagisme, même si le potentiel de cet outil n'a pas pu être exploité dans une égale mesure partout en Suisse.

*Plus-value de l'auto-évaluation* : les nouvelles auto-évaluations permettent de systématiser la surveillance des projets, ce qui contribue à améliorer les processus de pilotage des activités cantonales de prévention du tabagisme. Grâce à cette surveillance plus précise et régulière, il a été possible de refléter l'état des projets, de mieux identifier les problèmes de mise en œuvre et de prendre des mesures correctives adaptées. Les auto-évaluations ont d'ores et déjà été employées dans ce but au sein des cantons sous revue et ont permis de déceler les points faibles de certains projets et programmes. D'une manière générale, cet outil a également aidé à prendre des décisions plus éclairées quant à l'orientation et aux objectifs des différents projets<sup>87</sup>. Les auto-évaluations ont aussi favorisé la mise en place de méthodologies et de réflexions axées sur l'efficacité au sein des processus, ce qui a été jugé positif par les acteurs concernés et pourrait avoir une influence sur d'autres secteurs politiques<sup>88</sup>. Un autre aspect intéressant à noter est l'accumulation de données qui pourront servir de base lors des futurs processus de définition des objectifs ou pour la mise au point de modèles d'efficacité<sup>89</sup>. L'outil d'auto-évaluation pourrait cependant être utilisé de façon plus proactive dans certains cas, afin d'analyser les tendances négatives et de dresser des bilans<sup>90</sup>. Il serait possible de mieux organiser la surveillance des projets et la mesure de l'atteinte des objectifs, qui sont parfois encore trop axées sur les processus. Par ailleurs, la confrontation entre les objectifs et les résultats (p. ex. nombre d'achats tests réalisés, nombre de lieux sans tabac créés) n'est jusqu'à présent pas assez systématique, ce qui ne permet pas d'identifier clairement les problèmes de mise en œuvre et d'apporter les modifications nécessaires<sup>91</sup>. Les évaluations menées ont mis en évidence une problématique similaire dans de nombreux cantons sous revue, en raison d'objectifs pas assez clairement formulés et de points faibles dans les modèles d'efficacité des PCPT. Bien souvent, les objectifs d'output n'étaient pas assez ambitieux ; de ce fait, même si les prestations ont effectivement été fournies, les effets recherchés n'ont pas été obtenus<sup>92</sup>. Dans certains cas, les modèles d'efficacité et les objectifs formulés étaient trop imprécis et donc impossibles à évaluer, si bien qu'il a parfois été difficile voire impossible de vérifier si les objectifs avaient été atteints<sup>93</sup>. En ce qui concerne le pilotage des programmes et l'utilisation des auto-évaluations, cela s'est révélé problématique en raison du manque de visibilité sur les points faibles des projets et de la difficulté d'identifier les actions nécessaires pour prendre les mesures correctives appropriées.

<sup>87</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 81 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 78 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 82 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 125

<sup>88</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 81

<sup>89</sup> Voir rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 81 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 85

<sup>90</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 78 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 114

<sup>91</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 119-120 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 87

<sup>92</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 93-94 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 85 et 86

<sup>93</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 76 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 86 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 84 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 121-122 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 119 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 125-126

*Influence du portefeuille de projets sur l'auto-évaluation* : dans certains cantons sous revue, l'organisation spécifique du PCPT n'a pas permis de tirer pleinement parti de la plus-value des auto-évaluations. Afin de pouvoir bénéficier au mieux des contributions financières du FPT, certains cantons ont intégré dans leur PCPT des projets ayant peu de liens avec la thématique du tabagisme, dans le but d'augmenter le montant de la contribution cantonale. Au moment de compléter les auto-évaluations, les acteurs concernés ont dû fournir un travail administratif qui a été mal compris<sup>94</sup>. Il en a résulté certaines frustrations et une dynamique négative pour l'efficacité de la mise en œuvre<sup>95</sup>. Dans un canton où la direction du programme assumait elle-même la direction de la plupart des projets, il n'y a pas eu de plus-value liée à l'amélioration des comptes rendus entre la direction des projets et la direction du programme et les auto-évaluations des projets ont donné lieu à un travail redondant et fastidieux, sans que cela n'apporte un quelconque avantage en termes d'amélioration de la surveillance et du pilotage<sup>96</sup>.

*Acceptation du système d'auto-évaluation* : en comparant l'utilisation des auto-évaluations dans les différents cantons, on a constaté que pour obtenir une plus-value, il est essentiel que les directions des programmes comprennent et acceptent ce système de surveillance mis en place par le FPT. Dans beaucoup de cantons, cet outil a fait l'objet d'un certain scepticisme au départ mais il a progressivement été accepté et utilisé de façon pertinente, ce qui a permis de générer une réelle plus-value pour les partenaires de mise en œuvre. Grâce aux informations consignées au sujet de l'avancement des projets, le dialogue entre les directions de programme et les chef-fe-s de projet a pu être structuré, créant ainsi une base solide pour l'ajustement des processus de mise en œuvre problématiques. Dans d'autres cantons, une grande défiance à l'égard de ce processus d'auto-évaluation a perduré tout au long de la mise en œuvre. L'attitude de chaque direction de programme a joué un rôle déterminant dans l'évolution de l'acceptation de ce nouveau processus de surveillance.

Pour que le processus d'auto-évaluation créé soit utile, deux aspects doivent faire l'objet d'une attention particulière. D'une part, il est important que le processus soit organisé de façon à pouvoir recueillir les informations nécessaires aussi facilement que possible. Certains éléments du modèle d'auto-évaluation ont dans un premier temps été critiqués par les acteurs cantonaux de la mise en œuvre, qui estimaient que les informations concernées (le rapport annuel de la direction du programme) étaient redondantes avec celles d'autres formulaires (notamment les auto-évaluations recueillies par la direction du programme). De tels recoupements, qui alourdissent le travail de traitement pour les acteurs de la mise en œuvre, nuisent à l'acceptation du processus de surveillance et peuvent causer des erreurs dans la collecte des données. Du point de vue de l'évaluation, il faut donc saluer la décision du FPT de répondre à ces critiques et de simplifier le processus en supprimant le rapport annuel.

D'autre part, si l'on en croit l'expérience des différents cantons, le processus d'auto-évaluation a fait craindre à certains acteurs que le fait de rapporter les problèmes rencontrés dans le cadre des projets puisse causer une baisse voire une suppression du soutien financier accordé par le FPT<sup>97</sup>. Voilà pourquoi quelques acteurs ont parfois manqué de transparence dans leurs rapports concernant les

<sup>94</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 84

<sup>95</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 84

<sup>96</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 33, p. 85

<sup>97</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 82

difficultés rencontrées et ont présenté les résultats concernant la mise en œuvre sous un jour trop favorable. Cette tendance est d'autant plus problématique que cela complique l'identification ciblée des problèmes et la recherche d'une solution appropriée (et ce, dès le stade des échanges entre la direction du programme et le chef-fe-s de projet). Voilà pourquoi le FPT et les décideurs/euses au niveau cantonal estiment qu'il est important de communiquer clairement les raisons pour lesquelles le processus d'auto-évaluation a été introduit, en définissant et en présentant l'auto-évaluation comme un outil d'optimisation du processus et non comme un mécanisme de sanction potentiel.

Tableau 4 : Synthèse « Utilisation de l'auto-évaluation et de l'évaluation externe »

- Le processus d'auto-évaluation qui a été introduit a permis à de nombreux cantons d'identifier de façon ciblée les problèmes de mise en œuvre rencontrés et de chercher des solutions appropriées. La collecte de données peut aussi être utile pour d'autres objectifs à l'avenir, et permettra au final d'établir une politique cohérente de prévention du tabagisme.
- Dans certains cantons, l'outil d'auto-évaluation n'est pas encore utilisé de façon optimale, et ce pour plusieurs raisons : premièrement, certains acteurs ont craint que le fait de rapporter des difficultés liées à la mise en œuvre puisse avoir des répercussions négatives (en pratique, une baisse des moyens financiers alloués). Cela les a poussés à présenter leurs résultats de façon trop positive. Deuxièmement, certains acteurs ont perçu l'auto-évaluation comme une charge de travail supplémentaire peu utile, ce qui a été préjudiciable à la qualité des données. Troisièmement, le fait que de nombreux projets soient menés par la direction du programme elle-même a annihilé le système à deux niveaux (la direction du programme et la direction du projet étant une seule et même entité), ce qui a nettement réduit l'intérêt de ce nouveau système (absence de dialogue constructif au sujet des adaptations possibles).
- L'expérience des cantons montre que la qualité des concepts de projet a une réelle influence sur l'auto-évaluation. Lorsque les objectifs sont imprécis ou peu ambitieux, il est difficile de confronter les objectifs et les résultats, étant donné que les points faibles sont moins identifiables. Un concept solide est donc fondamental pour un bon pilotage, qui est lui-même facilité par l'auto-évaluation.
- Pour que le processus d'auto-évaluation soit correctement utilisé, il faut tenir compte de deux aspects : premièrement, les formulaires doivent être conçus de la manière la plus efficace possible, afin que les acteurs de la mise en œuvre les acceptent et ne les perçoivent pas comme une charge de travail inutile. Deuxièmement, le FPT doit communiquer clairement sur le fait que cet outil est destiné à apporter des améliorations et ne sera pas utilisé pour justifier une baisse des financements pour les projets qui rencontrent des problèmes.

#### 5.1.5 Composition des mécanismes de pilotage et de coordination sous revue

Cette section récapitule les activités menées par les directeurs/trices de programme. Les tâches de coordination mises en œuvre peuvent être rattachées à quatre groupes d'activités différents : 1) Accords sur les processus, 2) Organisation, 3) Exploration des contenus, 4) Mise en place de liens<sup>98,99</sup>.

<sup>98</sup> Ces catégories sont issues de la littérature dans le domaine de la gestion des réseaux et ont été traduites de l'article suivant de Klijn et al (2010), publié en anglais. Klijn, Erik-Hans; Steijn, Bram; Edelenbos, Jurian (2010): The impact of network management on outcomes in governance networks. Dans *Public administration* 88 (4), p. 1063–1082.

<sup>99</sup> La classification des activités menées par la direction du programme dans les quatre catégories de stratégie de gestion s'appuie sur une publication d'Hadorn (2019).

Un aperçu des stratégies employées dans le cadre des différents programmes cantonaux est présenté ci-après, avec quelques exemples concrets à titre d'illustration.

*Accords sur les processus* : les directions des programmes peuvent recourir à des « accords sur les processus » pour systématiser et harmoniser les processus au sein des réseaux. Il s'agit essentiellement de mesures définies de façon ponctuelle, généralement au début de la phase de mise en œuvre. Dans tous les programmes cantonaux, les accords sur les processus ont principalement porté sur l'introduction du processus d'auto-évaluation et sur la participation convenue des acteurs des programmes à l'évaluation externe. Ces deux processus étant des composantes fixes de la nouvelle structure introduite par le FPT, les cantons ont été tenus de les reprendre. Il n'y a donc que peu de différences entre les cantons à ce niveau-là, même si l'on a constaté des variations dans la qualité des données recueillies lors de l'auto-évaluation et dans l'utilisation de ces données. Ces aspects sont détaillés plus loin, dans la partie intitulée « Exploration des contenus » (voir aussi 4.1.4). En ce qui concerne la participation à l'auto-évaluation et à l'évaluation externe, il est important de mentionner que dans certains cantons, les directions des programmes ont dû intervenir pour veiller à ce que les accords soient respectés (rapports concernant les données et participation aux entretiens, notamment)<sup>100</sup>. Cela montre que la plus-value des accords sur les processus dépend aussi de la façon dont les directions des programmes surveillent la bonne exécution des processus au sein du réseau. Citons un autre exemple d'accord sur les processus, celui d'un canton qui a mis en place une plateforme d'échange d'informations interne au réseau<sup>101</sup>. Sur le forum numérique spécialement créé pour cela, les différents acteurs de la mise en œuvre ont pu se tenir informés au sujet de l'avancement des projets en cours. Cela montre qu'un processus de partage d'informations de ce type peut être utile aussi bien par son contenu que par sa valeur symbolique, dans la mesure où il renforce le sentiment d'appartenance.

*Organisation* : la catégorie « Organisation » comprend la mise en place de nouveaux organes d'échange tels que des groupes de travail ou l'institutionnalisation des échanges entre les différents acteurs dans le cadre de rencontres régulières. Les activités de ce type menées au sein des programmes cantonaux sont diverses. La première mesure importante qui a été prise par la majorité (mais pas la totalité) des cantons a été l'organisation de réunions annuelles d'échange intra-programme. Presque tous les acteurs ayant participé à ces rencontres en tirent un bilan positif et ont déclaré que cela avait renforcé leur sentiment d'appartenance, amélioré la qualité des échanges et permis d'identifier de nouvelles synergies<sup>102</sup>. Un canton a même décidé de coupler les réunions annuelles avec de grands axes thématiques évolutifs afin de permettre aux participants de tirer le meilleur parti de ces réunions<sup>103</sup>. Les axes thématiques étaient définis par les partenaires du réseau, suite à quoi la direction du programme engageait un conseiller ou une conseillère externe pour apporter ses connaissances professionnelles et aider les chef-fe-s de projet à mettre en place les actions envisagées. Des outils complémentaires de ce type peuvent réduire le risque que les participants se désintéressent de ces réunions une fois les partenaires rencontrés lors de la première session.

<sup>100</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 45 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 28.

<sup>101</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 45.

<sup>102</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 41 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 36

<sup>103</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 84

Ce type d'ateliers annuels n'a cependant pas été mis en place dans certains cantons, la direction du programme n'en voyant pas l'utilité en raison du faible nombre de partenaires au sein de la structure du programme et du fait que des échanges avaient déjà lieu par le biais d'autres organes. Ces cantons ont donc décidé de ne pas organiser de réunions de réseau<sup>104</sup>. Dans d'autres cantons, la direction du programme a estimé qu'un échange bilatéral avec les différents chef-fe-s de projet constituerait un meilleur moyen de garantir la circulation des informations<sup>105</sup>. À cet égard, il est important de souligner que les synergies concrètement créées dans ce modèle (sans réunions de réseau) ont été relativement peu analysées, les échanges entre les différent-e-s chef-fe-s de projet étant moins fréquents. L'équipe d'évaluation estime que la nouvelle structure de programme offre un potentiel d'optimisation important dans le domaine du travail en réseau par rapport à des projets fragmentés, mais que ce potentiel ne pourra être exploité qu'en créant des organes appropriés tels que les ateliers annuels.

La deuxième mesure organisationnelle appliquée dans de nombreux cantons a consisté à créer de nouveaux groupes de travail thématiques. Ceux-ci ont étudié, dans le cadre des différents programmes, des aspects spécifiques de la mise en œuvre du programme afin d'initier ou d'intensifier la coopération entre les divers acteurs (et aussi parfois avec des acteurs externes au programme). Les groupes ainsi créés ont traité des thèmes tels que la protection de la jeunesse, l'application de la protection contre le tabagisme passif ou des aspects spécifiques à un setting (p. ex. « école »)<sup>106</sup>. Ce travail a permis de clarifier les responsabilités<sup>107</sup> et de coordonner les activités au niveau des settings spécifiques<sup>108</sup>. Cette stratégie pourrait être utilisée de façon plus intensive encore dans les cantons afin de renforcer les échanges concernant des thèmes spécifiques. Si les réunions annuelles de réseau sont avant tout l'occasion de mieux connaître les activités de chacun, les groupes d'échange offrent un cadre intéressant pour la planification de coopérations plus concrètes.

*Exploration des contenus* : La catégorie « Exploration des contenus » comprend les activités menées par la direction du programme pour accorder les points de vue et intérêts des différents acteurs du réseau, mais aussi les mesures prises pour recueillir des informations, transférer ces connaissances et les utiliser au sein des structures du programme. La catégorie « Exploration des contenus » comprend aussi le recueil d'idées auprès des autres cantons, c'est-à-dire les échanges intercantonaux. Cet aspect des prestations de la direction des programmes est décrit plus en détails au chapitre 4.3.3.

Premièrement, un aspect essentiel de cette catégorie d'activités de pilotage consiste à accorder les objectifs et les attentes des différents acteurs. Des progrès importants ont été réalisés en la matière dans de nombreux programmes, grâce notamment à une organisation participative des processus de traitement des demandes. Cependant, il reste encore des améliorations possibles dans quelques cantons où les phases de planification participative n'ont pas été assez nombreuses, ce qui a freiné

<sup>104</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 36

<sup>105</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015

<sup>106</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 88 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017

<sup>107</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 57

<sup>108</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 88 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 36

la légitimation de la nouvelle structure de programme, du moins au départ<sup>109</sup>. Durant la mise en œuvre, quelques incohérences au niveau des objectifs fixés sont également apparues dans certains domaines relatifs aux projets. Cela a notamment été le cas lorsque différents partenaires du réseau travaillant sur un même projet avaient une vision légèrement différente de ce projet. Ces partenaires s'étant fixé des objectifs différents, des tensions sont apparues et ont eu des répercussions sur la mise en œuvre du projet<sup>110</sup>. Cela montre bien que lorsque des projets font appel à différents partenaires de mise en œuvre, la direction du programme doit s'assurer dès le départ que les acteurs impliqués ont les mêmes exigences concernant le projet, afin de garantir un processus de mise en œuvre fluide par la suite.

Deuxièmement, dans de nombreux cantons, la direction du programme a également eu pour rôle de mettre à la disposition des acteurs une expertise sur les thèmes traités. Dans le cadre de différents programmes, des organisations non gouvernementales déjà bien établies en tant que centres de compétences ont fourni des preuves scientifiques à leurs partenaires de projet afin de les aider<sup>111</sup>. Fortes de leurs nombreuses années d'expérience dans ce domaine, ces organisations disposaient de l'expertise nécessaire et elles ont pu commencer à travailler sur ces sujets avant même le lancement des programmes cantonaux. D'une manière générale, cette activité a été généralement moins marquée dans les programmes menés par une direction étatique, celle-ci n'ayant la plupart du temps commencé à jouer un rôle actif dans la prévention du tabagisme que depuis le début des PCPT et ne disposant donc pas (encore) de l'expertise nécessaire. Contrairement aux directions non étatiques, les directions de programme rattachées à l'administration cantonale ont en revanche pu fournir des coordonnées utiles aux projets pour les aider à recruter des multiplicateurs/trices et à atteindre les groupes cibles<sup>112</sup>.

L'utilisation des informations comprend aussi le traitement systématique des données recueillies dans le cadre du processus d'auto-évaluation et leur intégration dans la planification du processus de mise en œuvre, via des discussions entre la direction du programme et les chef-fe-s de projet. Sur ce point aussi, des différences importantes ont été notées entre les cantons. Comme expliqué précédemment, la qualité des données recueillies a été variable (p. ex. par crainte de conséquences financières en cas de communication de problèmes liés à la mise en œuvre ou en raison d'un flou dans l'affectation des activités aux projets). Cela a entraîné des écarts de qualité au niveau des informations disponibles, sachant que des données trop générales ou non systématiques ne peuvent pas être utilisées de façon optimale.

Les problèmes liés à l'utilisation des données recueillies se sont traduits par des interventions parfois mal avisées des directions des programmes en cas de problèmes au sein des projets – les problèmes n'ont pas été immédiatement identifiés comme tels, les objectifs n'ont pas été adaptés de la bonne manière et les activités n'ont pas été ajustées assez rapidement ni assez efficacement aux dernières

<sup>109</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 35

<sup>110</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 30

<sup>111</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 54 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 4

<sup>112</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 39 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 31. Le chapitre 4.1.2 fait état des différences entre les directions de programme rattachées à l'administration cantonale et les directions de programme non étatiques.



évolutions<sup>113</sup>. Il faut cependant souligner que toutes les directions de programme ont répondu aux demandes des chef-fe-s de projet et ont fait preuve de réactivité pour les aider. Dans les cantons où le pilotage n'est pas encore optimal, le potentiel d'amélioration consiste donc à créer une culture proactive du pilotage. Comme expliqué au chapitre. 4.1.2, l'une des raisons pour lesquelles les chef-fe-s de projet n'ont pas fourni un appui suffisamment proactif tient au fait que les directeurs/trices de programme étatiques ont considéré qu'ils/elles ne pouvaient pas légitimement intervenir dans les activités de leurs partenaires du réseau. Sur ce point, il semble essentiel d'instaurer dans les PCPT une culture de la collaboration assurant que les mesures de pilotage de la direction du programme – qu'elle soit rattachée à des ONG ou à l'administration – soient perçues comme un soutien et non comme une prise de contrôle ou une intervention autoritariste. Pour y parvenir, il faut aussi que les directions de programme concernées modifient leur perception de leur propre rôle<sup>114</sup>. Une autre raison à ce manque de soutien proactif tient au fait que certaines directions de programme ne se sont pas occupées en priorité de leur rôle de pilotage mais plutôt de la mise en œuvre des projets dont elles sont responsables<sup>115</sup>. On peut en conclure que l'attribution de plusieurs projets à la personne chargée d'assurer le pilotage peut porter préjudice à l'efficacité du pilotage.

Troisièmement, l'aspect « Exploration des contenus » implique aussi une surveillance par la direction du programme des principaux changements structurels attendus qui pourraient avoir un impact sur la mise en œuvre et, si nécessaire, la mise en place de mesures pour atténuer les effets négatifs potentiels de ces changements. De ce point de vue, les évaluations ont montré que les changements de personnel au niveau des projets n'ont parfois pas été assez bien organisés, ce qui a entraîné des pertes d'informations concernant les projets lors des transmissions et/ou de longues périodes de vacance au niveau de la direction des projets<sup>116</sup>. Bien que de telles périodes soient inévitables dans certains cas, les directeurs/trices de programme et les chef-fe-s de projet devraient anticiper le transfert des connaissances, de manière à éviter une mise à l'arrêt des activités.

Quatrièmement, la nouvelle structure de programme a permis de renforcer la collaboration, et ainsi de recueillir et d'utiliser les idées des acteurs du réseau, ce qui relève aussi de la catégorie « Exploration des contenus ». Les échanges réalisés lors des réunions de réseau et au sein des groupes de travail constitués (voir section « Organisation ») ont créé les conditions structurelles nécessaires pour exploiter de façon plus ciblée le réservoir d'idées disponibles<sup>117</sup>. Bien que les échanges aient été renforcés, il reste un certain potentiel d'amélioration dans ce domaine. En effet, les directeurs/trices de programme n'ont pas recueilli et intégré les idées dans la mise en œuvre de façon ciblée<sup>118</sup>. Dans cette optique, il semble important non seulement de créer des organes d'échange mais aussi de définir des axes thématiques afin de pouvoir traiter les solutions créatives de façon vraiment efficace.

*Mise en place de liens* : la catégorie « Mise en place de liens » consiste en premier lieu à identifier les synergies potentielles et à créer un lien entre les partenaires concernés pour leur permettre

<sup>113</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 33

<sup>114</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 119-120

<sup>115</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016.

<sup>116</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 32

<sup>117</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017

<sup>118</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 39

d'exploiter ce potentiel. Grâce à ce travail de liaison, de nouvelles synergies ont été développées dans tous les cantons, avec des résultats variables en nombre et en nature selon les programmes. La forme la plus fréquente de coopération nouvellement créée entre les différents acteurs a consisté à assurer une promotion croisée des activités menées<sup>119</sup>. Par exemple, certains projets dans le domaine scolaire ont mis en place une promotion croisée et certains projets destinés aux entreprises ont aussi mentionné des projets liés dans leurs communications (p. ex. le projet « Apprentissage sans tabac » a fait la promotion du projet « Entreprise sans fumée », chacun accordant certains avantages en cas d'utilisation de l'autre offre)<sup>120</sup>. Dans certains cantons, des liens ont aussi été volontairement créés entre des offres menées au niveau de l'école obligatoire et des offres concernant les écoles professionnelles (p. ex. promotion du projet « Apprentissage sans tabac » dans le cadre du projet « Kodex »)<sup>121</sup>. Les cours spécialisés dans la désaccoutumance au tabac ont aussi été mis en avant dans le cadre d'autres activités, afin de toucher davantage de personnes désirant arrêter de fumer<sup>122</sup>.

Dans un certain nombre de projets, une collaboration encore plus étroite a même été mise en place, par exemple en faisant intervenir des expert-e-s d'un projet auprès des partenaires menant d'autres activités pour les former à la prévention du tabagisme (p. ex. formation des médecins scolaires à la prévention du tabagisme par l'hôpital<sup>123</sup>) ou pour fournir une assistance technique sur place (p. ex. la Ligue pulmonaire a accompagné le projet « Midnight Sports » dans la mise en œuvre d'interventions de courte durée et la promotion d'offres d'aide à la désaccoutumance au tabac<sup>124</sup>). Dans certains cas, des documents de formation pour les multiplicateurs/trices ont aussi été transmis d'un projet à un autre (p. ex. « Cool and Clean » a mis à disposition du projet « Midnight Sports » des documents de formation)<sup>125</sup>. Tous ces exemples montrent bien que les nouvelles coopérations mises en place ont souvent été instaurées au sein des mêmes settings (p. ex. dans le setting « école » ou « entreprise »)<sup>126</sup>. Dans de nombreuses situations, la coopération pourrait encore être renforcée en exploitant aussi les synergies entre les activités de différents settings<sup>127</sup>.

Deuxièmement, la catégorie « Mise en place de liens » consiste à renforcer la collaboration entre les acteurs étatiques et non étatiques. Comme déjà expliqué à la section 4.1.2, les chef-fe-s de programme internes à l'administration et non étatiques n'ont pas piloté leurs programmes dans les mêmes conditions. Ces différences ont été particulièrement visibles lors de la mise en application des stratégies dans la catégorie « Mise en place de liens ». Les directions de programme internes à l'administration ont été avantagées par le fait qu'elles avaient la possibilité de promouvoir des activités externes au sein de l'administration (p. ex. « Apprentissage sans tabac »)<sup>128</sup>. Elles ont aussi pu établir des liens entre leurs partenaires de programme et d'autres unités administratives, ce qui a

<sup>119</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 33

<sup>120</sup> P. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2018, p. 37 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 30 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 35

<sup>121</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 36

<sup>122</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 161

<sup>123</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2018, p. 37

<sup>124</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 33

<sup>125</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 36

<sup>126</sup> Voir plus haut et p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 31

<sup>127</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 87

permis de présenter les activités menées à de nouveaux partenaires de mise en œuvre et groupes cibles. Il faut cependant noter que cet avantage n’a pas été exploité de la même manière par toutes les directions de programme et qu’il reste encore un certain potentiel d’amélioration dans ce domaine<sup>129</sup>.

Troisièmement, les directeurs/trices de programme se sont engagé-e-s de façon très variable dans les différents projets, en ce qui concerne la mobilisation des multiplicateurs. Même si dans certains cantons, la majeure partie du travail de promotion des projets auprès des multiplicateurs/trices a été confiée aux chef-fe-s de projet, dans d’autres les directeurs/trices de programme se sont fortement investi-e-s dans ce processus de mobilisation. Certains ont profité de formations auprès des professionnels de la santé et des enseignants, par exemple, pour faire la promotion des projets menés et ont ainsi pu faire connaître les activités associées à de nombreux multiplicateurs potentiels à la fois<sup>130</sup>. Les directeurs/trices de programme ont aussi aidé les chef-fe-s de projet en identifiant les interlocuteurs potentiels dans les différents settings (p. ex. associations pour les migrant-e-s, hôpitaux)<sup>131</sup>. Cela a considérablement allégé le travail de recrutement pour les chef-fe-s de projet concerné-e-s et leur a souvent permis de bénéficier du réseau existant des directeurs de programme. À cet égard, il semble important de noter que le soutien apporté à la mobilisation des multiplicateur/trices a joué un rôle très important, notamment pour les projets nationaux qui ne disposaient pas d’un ancrage local. La promotion ciblée de ces activités et la mise en relation des chef-fe-s de projet avec les acteurs cantonaux faisaient donc partie des missions clés des directeurs/trices de programme. Si dans la plupart des cantons cette mission a été assumée de façon très active<sup>132</sup>, dans d’autres il reste encore des améliorations à apporter dans ce domaine. Jusqu’à présent, les directeurs de programme non étatiques se sont montrés dans l’ensemble plus actifs que les directeurs de programme internes à l’administration.

Quatrièmement, la catégorie « Mise en place de liens » comprend les activités permettant d’améliorer la cohérence au sein des programmes. En effet, une mise en œuvre cohérente au niveau cantonal n’est possible qu’avec un travail de coordination adéquat. D’une manière générale, les programmes ont contribué à améliorer la cohérence des activités de prévention du tabagisme au sein des cantons. Dès la phase de planification, l’accent a été mis sur la coordination des diverses offres, ce qui a permis d’harmoniser la couverture des différents groupes cibles et settings (voir chapitre 4.1.6). Ce chapitre présente uniquement des exemples de cas dans lesquels l’alignement des différents projets n’est pas encore optimal. Tout d’abord, il est apparu que lorsque les acteurs concernés n’étaient pas suffisamment intégrés dans la mise au point des programmes, il était difficile d’obtenir une cohérence. En effet, les fournisseurs externes aux programmes, proposant des activités liées au tabagisme, n’ont pas été intégrés dans la planification et la mise en œuvre des PCPT. Par conséquent, les directions des programmes n’ont pas pu (ou n’ont pas été jugées compétentes pour)

<sup>129</sup> Voir p. ex. rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 31 ; rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 31

<sup>130</sup> Voir p. ex. rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 47

<sup>131</sup> Voir p. ex. rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 35

<sup>132</sup> Au sujet de la promotion des projets nationaux au niveau cantonal, voir p. ex. rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 39 ; en ce qui concerne la mise en lien des chef-fe-s de projet nationaux avec des groupes de multiplicateurs cantonaux, voir p. ex. rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 85

appliquer une stratégie bien coordonnée dans tous les settings<sup>133</sup>. Ensuite, des redondances ont parfois été constatées entre les activités de partenaires d'un même programme, lorsque certaines activités avaient été planifiées sans tenir suffisamment compte des mesures déjà prises (p. ex. création d'une deuxième instance chargée de répondre aux questions du public)<sup>134</sup>. Dans ce type de cas, la direction du programme aurait dû déceler le problème lors de l'examen de cohérence des interventions du programme. Cela aurait permis d'éviter des pertes d'efficacité dues aux chevauchements entre les projets. Enfin, certaines failles dans la logique d'intervention ont causé des problèmes de cohérence au sein des programmes. Dans un certain nombre de cantons par exemple, aucune chaîne de détection précoce n'a été mise en place. Concrètement, de nombreux programmes prévoyaient bien des mesures visant à accompagner les jeunes fumeurs/euses dans leurs efforts pour arrêter de fumer mais comme la plupart d'entre eux n'avaient pas défini de mesures de détection précoce, la demande pour les cours spécialisés dans l'aide à la désaccoutumance au tabac n'a pas été à la hauteur des attentes<sup>135</sup>. Bien que cette problématique soit essentiellement due à un défaut de planification, une intervention active des directions de programme concernées aurait aidé à identifier rapidement le problème et à intégrer des mesures de détection précoce adaptées dans le PCPT.

*Combinaison de différentes stratégies* : d'une manière générale, l'expérience des 14 cantons montre que les mesures qui ont été mises en œuvre ou qui devraient être davantage mises en œuvre par les directions de programme à l'avenir sont d'autant plus efficaces qu'elles sont combinées. En effet, si les activités des catégories « Accords sur les processus » et « Organisation » sont essentielles pour assurer des échanges fructueux au sein des programmes, les stratégies correspondantes ne permettent pas de piloter les programmes de façon optimale lorsqu'elles sont appliquées isolément. Dans les cantons où des groupes d'échange ont été constitués, les directeurs/trices de programmes ont eu plus de facilité par la suite à recueillir des informations sur la progression du programme (« Exploration des contenus ») et à créer des liens entre les acteurs (« Mise en place de liens »). La mise en œuvre des ateliers d'auto-évaluation annuels a aussi servi de point de départ pour des coopérations plus poussées, grâce à l'identification et à l'exploitation de synergies ciblées. Pour pouvoir déceler le potentiel de collaboration et les améliorations nécessaires (« Exploration des contenus ») et établir les partenariats correspondants (« Mise en place de liens »), les acteurs des programmes ont cependant dû utiliser de façon systématique les auto-évaluations (« Accords sur les processus »). En résumé, l'expérience montre que les directions de programme qui ont réussi à générer une plus-value sont celles qui ont exploité conjointement plusieurs mesures de pilotage et de coordination correspondant aux quatre catégories mentionnées plus haut. La mise en place d'organes d'échange tels que les réunions annuelles de réseau, la création de groupes de travail et l'établissement d'un processus d'auto-évaluation constituent donc les fondements d'une coordination renforcée. Dans l'idéal, il faudrait cependant compléter ces mesures par d'autres stratégies, comme l'utilisation ciblée des données recueillies lors du processus d'auto-évaluation et la réflexion autour de nouvelles possibilités de collaboration.

<sup>133</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 88 ;

<sup>134</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 108

<sup>135</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2018, p. 94

Tableau 5 : Synthèse « Composition des mécanismes de pilotage et de coordination sous revue »

- Les directeurs/trices des programmes évalués ont mené des activités de pilotage et de coordination très variées, qui entrent dans les catégories « Accords sur les processus », « Organisation », « Exploration des contenus » et « Mise en place de liens ».
- Dans tous les cantons, les accords sur les processus prévoyaient l'introduction de processus d'auto-évaluation et l'acceptation de la participation à l'évaluation externe. Dans certains cantons, des accords sur les processus supplémentaires ont été conclus, avec par exemple une institutionnalisation des échanges d'informations sur les plateformes en ligne.
- La catégorie « Organisation », qui concernait principalement la tenue des ateliers annuels et la mise en place de nouveaux groupes de travail, a été utilisée de façon très différente par les directeurs/trices de programme.
  - La majorité des directeurs/trices de programme ont organisé des ateliers annuels couvrant l'ensemble de leur réseau, ce qui a suscité un fort sentiment d'appartenance au programme et permis une meilleure compréhension des activités des partenaires.
  - Certains directeurs/trices de programme ont en revanche décidé de ne pas organiser de réunions de réseau car il leur semblait que les échanges bilatéraux entre les directions de programme et les chef-fe-s de projet, par exemple, étaient plus pertinents.
  - D'une manière générale, on constate que l'amélioration de la collaboration entre les partenaires (p. ex. à travers l'utilisation des synergies) a été moins importante dans les cantons qui n'ont pas organisé d'ateliers.
  - Dans un certain nombre de cantons, de nouveaux groupes de travail ont été créés afin d'aligner les activités des différents acteurs au sein d'un même setting ou sur un thème spécifique (p. ex. application de la protection contre le tabagisme passif). Il en a résulté des approches innovantes et un bon ancrage des mesures de prévention du tabagisme dans les secteurs concernés. Cette stratégie n'a cependant pas encore été utilisée de façon optimale dans tous les programmes.
- Dans la catégorie « Exploration des contenus », on a également pu constater d'importantes différences entre les cantons, notamment en ce qui concerne l'utilisation ciblée des données recueillies dans le cadre de l'auto-évaluation. Si certaines directions de programme ont accordé une grande importance à la confrontation entre les objectifs et les résultats, pour d'autres il reste encore un potentiel d'amélioration important dans ce domaine. En fixant des objectifs plus précis et mesurables et en décrivant les résultats de façon fidèle à la réalité, il se pourrait que les auto-évaluations soient encore plus utiles à l'avenir.
- Beaucoup de programmes cantonaux qui ont appliqué les stratégies de la catégorie « Mise en place de liens » ont réussi à améliorer la collaboration. Les directions de programme ont contribué à cette amélioration en menant notamment les activités de coordination suivantes : recrutement ciblé de groupes de multiplicateurs (p. ex. promotion dans les établissements de formation), rapprochement d'acteurs étatiques et non étatiques (p. ex. par la création d'un accès à l'administration cantonale) et mise en lien de différents projets (p. ex. médiation d'expert-e-s entre différents projets).
- En résumé, on constate que l'utilisation combinée des diverses activités de pilotage et de coordination a été particulièrement avantageuse. Si les catégories « Accords sur les processus » et « Organisation » sont essentielles pour renforcer les échanges, c'est à travers les catégories « Exploration des contenus » et « Mise en place de liens » que les directeurs/trices de programme peuvent apporter une contribution ciblée aux activités quotidiennes.

#### 5.1.6 Plus-value du pilotage des programmes (synergies, professionnalisme, cohérence, collaboration interservices)

Les programmes ont été introduits dans plusieurs buts : renforcer l'approche fondée sur les preuves des activités cantonales de prévention du tabagisme, constituer des paquets de mesures plus cohérents, promouvoir la collaboration au sein des cantons et la coopération intercantonale mais aussi renforcer l'engagement des acteurs cantonaux. Cette section présente la plus-value obtenue grâce au pilotage des programmes et à la nouvelle structure.

*Création d'une vision d'ensemble* : la plupart des acteurs estiment que la vision d'ensemble sur les activités cantonales que la structure de programme a permis d'avoir est l'une de ses principales plus-values<sup>136</sup>. Grâce à cela, des plans de mesures (plus) cohérents ont pu être constitués, ce qui a permis de bénéficier d'une coordination plus ciblée pour la suite de la mise en œuvre. Le potentiel en matière de synergies a été exploité de façon plus ciblée et certains chevauchements qui existaient au sein des cantons ont pu être éliminés. Dans tous les programmes, de nouvelles coopérations – plus ou moins étroites – entre les différents partenaires et leurs activités ont vu le jour, ce qui a facilité la mise en œuvre des projets.

*Élargissement du portefeuille de projets grâce à des ressources supplémentaires* : avec le nouveau système, de nouveaux projets couvrant des settings et des groupes cibles auparavant non inclus dans la plupart des programmes ont pu être lancés dans tous les cantons<sup>137</sup>. Ainsi, les moyens supplémentaires mis à disposition ont également créé une plus-value essentielle à travers une couverture cantonale plus large. Le fait que les acteurs cantonaux aient pu cibler les lacunes existantes grâce à la coordination renforcée et mettre au point une stratégie de prévention du tabagisme globalement plus cohérente semble particulièrement important. L'élargissement des activités a été très marqué dans le setting « médical », qui a ainsi été couvert pour la première fois dans de nombreux cantons<sup>138</sup>. Par ailleurs, de nombreux programmes cantonaux de prévention du tabagisme initialement orientés vers les jeunes, les fumeurs/euses et la population générale, considérés comme les principaux groupes cibles, ont évolué pour inclure aussi des groupes plus spécifiques et plus vulnérables, ce qui est très positif<sup>139</sup>.

*Amélioration de l'efficacité* : dans les différents cantons, on a pu constater de façon générale qu'un pilotage ciblé de la part de la direction du programme permet d'améliorer la capacité d'action et donc aussi l'efficacité des projets. Il faut souligner la plus-value que cela peut apporter en particulier aux nouveaux projets, pour lesquels il existe une marge de manœuvre importante en termes de pilotage. Cette liberté d'action tient aux différences structurelles entre les projets existants et les nouveaux projets. Lorsqu'un nouveau projet est lancé, il faut créer de nouvelles structures (p. ex. mettre en place une nouvelle direction de projet), établir de nouveaux partenariats avec des multiplificateurs/trices et, bien souvent, préciser l'organisation des activités au cours de la mise en œuvre

<sup>136</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 72 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 81

<sup>137</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017

<sup>138</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018

<sup>139</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017

(après une première ébauche du projet lors de la phase de planification). Les différentes directions de programme ont exercé une influence plus ou moins forte sur la mise en œuvre de tous ces aspects, ce qui a débouché sur des variations en termes d'optimisation des outputs. Étant donné que dans les projets existants, ces étapes du processus – à savoir la création des structures du projet, la mise en place de partenariats et la proposition d'idées nouvelles – sont en général déjà terminées, la plus-value que peut apporter le pilotage du programme est moins importante que pour les nouvelles activités. Il faut cependant noter que même les projets déjà lancés peuvent faire l'objet d'une réorientation ou connaître des difficultés inattendues, auquel cas le pilotage du programme peut à nouveau jouer un rôle crucial. Les projets existants des programmes cantonaux jouent donc un rôle central, notamment parce qu'ils permettent de transposer les coopérations existantes avec des acteurs de différents settings à de nouvelles activités et de tirer parti de l'expertise des acteurs concernés. La nouvelle structure a également apporté une contribution significative aux activités existantes en permettant de systématiser la mesure des effets. Certains projets mis en œuvre depuis longtemps déjà ont été évalués dans le cadre du programme, ce qui a permis dans certains cas de vérifier pour la première fois les hypothèses d'intervention des activités menées. Grâce à cela, il a été possible d'optimiser les activités, de corriger les effets indésirables et d'atteindre plus efficacement les groupes cibles<sup>140</sup>.

*Logique évaluative et concepts politiques fondés sur les preuves* : dans la continuité du point précédent, il faut également noter que la nouvelle structure de programme a permis de renforcer la logique évaluative et la réflexion fondée sur les preuves au sein des cantons. Le FPT s'est efforcé de mettre au point des concepts de projet cohérents et fondés sur les preuves, ce qui a conduit à une professionnalisation des activités menées dans les cantons. Par ailleurs, les auto-évaluations annuelles ont amené les acteurs à se confronter régulièrement avec leurs performances ainsi que leurs forces et leurs faiblesses au cours du processus de mise en œuvre (pour plus de détails à ce sujet, voir 5.1.4). Dans l'ensemble, les programmes cantonaux ont donc permis d'appliquer des concepts politiques mieux fondés et de surveiller la mise en œuvre de façon plus systématique, ce qui a bénéficié à l'efficacité de la prévention du tabagisme dans son ensemble<sup>141</sup>.

*Le programme, un argument en faveur de l'importance de la prévention du tabagisme* : la nouvelle structure a apporté une autre plus-value au programme, dans la mesure où elle a pu servir d'argument pour lancer ou renforcer certaines activités. Elle a par exemple permis de souligner la qualité des activités auprès des acteurs externes au programme (p. ex. auprès des communes pour « MidnightSport »). Elle a aussi amené les partenaires internes des projets à élaborer une mise en œuvre qualitative des éléments prévus, compte tenu de l'obligation de rendre des comptes au FPT associée au PCPT (« Intégration de consultations ambulatoires sur les addictions »). Les directions de programme estiment que le programme a un impact non négligeable en termes d'image : en faisant référence au PCPT, il est possible de montrer que la prévention du tabagisme fait partie des priorités du canton et de souligner ainsi l'importance de ce sujet<sup>142</sup>. Grâce à cela, mais aussi et surtout au soutien financier de la Confédération, les activités menées se trouvent légitimées et l'appui

<sup>140</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 88

<sup>141</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 72

<sup>142</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 38

politique apporté au sein des cantons est renforcé<sup>143</sup>. Par exemple, un programme cantonal a mis en lumière la problématique du tabagisme, ce qui a permis d'améliorer l'ancrage de cet aspect dans les institutions de consultation sur les addictions de ce canton.

*Renforcement de la prévention structurelle* : les programmes cantonaux ont apporté une autre plus-value importante à travers le renforcement de la prévention structurelle. Des progrès considérables ont été réalisés dans de nombreux cantons, notamment pour l'application de la protection contre le tabagisme passif dans les espaces publics et la protection de la jeunesse. Grâce au pilotage ciblé des mesures, de nouveaux partenariats ont pu être établis avec des unités administratives telles que l'Inspection des denrées alimentaires et la police cantonale ou communale. Ces acteurs se sont mobilisés pour participer à la prévention du tabagisme dans le cadre de leurs activités. Si les résultats ont été variables selon les cantons, c'est parce que tous n'ont pas encore pu mettre en place les coopérations nécessaires. Par ailleurs, de nombreuses actions restent encore à mener, dans le domaine de la protection contre le tabagisme passif au travail notamment. Les progrès espérés en ce qui concerne le travail de plaidoyer ne se sont pas encore concrétisés, cet aspect n'ayant pas été traité ou pas de façon prioritaire par de nombreux PCPT (voir aussi chapitre 4.3.).

*Facteurs défavorables pour le pilotage et la plus-value des programmes* : il ressort de l'expérience des cantons que certains facteurs ont réduit la plus-value du pilotage des programmes en limitant les activités décrites au chapitre 4.1.5. Premièrement, une instabilité au niveau des responsables du pilotage du programme peut nuire à la mise en place de partenariats durables et altérer la confiance entre les acteurs de la mise en œuvre<sup>144</sup>. Cela peut devenir problématique en particulier lorsque l'affectation des responsabilités de pilotage du programme modifie la configuration des acteurs déjà établie dans le canton avant l'introduction du programme et que des tensions apparaissent entre les différentes organisations. Dans un tel contexte, si les directions de programme connaissent en plus de fréquents changements de personnel, la légitimité de cette fonction de pilotage au sein du réseau peut être altérée et les activités de pilotage du programme réduites.

Deuxièmement, l'affectation des missions de pilotage des programmes et des projets a une influence sur la plus-value générée par la nouvelle structure. Lorsque l'acteur chargé de piloter le programme assume aussi le pilotage de divers projets, cela réduit l'intérêt du pilotage et du processus d'auto-évaluation<sup>145</sup>. Concrètement, le système à deux niveaux permettant à la direction du programme et au responsable du projet de chercher ensemble des solutions aux problèmes, par exemple, devient inefficace puisque la même personne occupe les deux postes. Qui plus est, l'accumulation de tâches de pilotage de projet réduit aussi le temps dont les directeurs de programme disposent pour assurer la coordination. En pratique, l'expérience des cantons montre que dans ce type de situation, ce sont les tâches de mise en œuvre (c.-à-d. de pilotage de projet) qui passent en priorité.

Troisièmement, l'élaboration d'une stratégie de prévention du tabagisme bien coordonnée et plus cohérente nécessite avant tout la prise en compte du plus grand nombre possible d'activités déjà menées dans le canton. Cela ne signifie pas que tous les projets existants doivent être intégrés dans le programme. C'est une décision stratégique que doit prendre le canton. En revanche, pour que la

<sup>143</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 81

<sup>144</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 82

<sup>145</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 85



couverture du territoire cantonal soit cohérente, il faut au minimum coordonner les principales mesures, même si elles sont mises en œuvre en dehors de la structure du programme. Si certains projets externes au programme n'étaient pas pris en compte, certaines synergies pourraient rester inexploitées ou il pourrait y avoir des chevauchements involontaires. Cette problématique semble se poser en particulier dans les grands cantons, où il est difficile d'obtenir une vision d'ensemble et de coordonner les activités et les acteurs, en raison de leur grand nombre<sup>146</sup>.

<sup>146</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 88

Tableau 6 : Synthèse « Plus-value du pilotage des programmes »

<p>Plus-value</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La nouvelle structure de programme a généré diverses plus-values au niveau des cantons, tant du point de vue financier et symbolique que de la coopération entre les acteurs de la prévention du tabagisme.</li> <li>• Grâce aux ressources supplémentaires mises à la disposition des programmes cantonaux par le FPT, la prévention du tabagisme a pu toucher des groupes cibles (p. ex. population issue de la migration, personnes dans le système pénitentiaire et patients des institutions de traitement des dépendances) et des settings (p. ex. settings « médical » et « animation de jeunesse en milieu ouvert ») qui n'étaient pas ou peu pris en compte par les programmes, à travers la mise en place de nouvelles activités.</li> <li>• Les projets intégrés dans les programmes ont bénéficié du renforcement de la coordination, avec par exemple une promotion plus large des programmes et la possibilité de faire appel à l'expertise d'autres acteurs. Dans les nouveaux projets notamment, cela a permis d'ancrer plus rapidement les activités et d'atteindre plus vite les groupes cibles.</li> <li>• La nouvelle structure de programme a renforcé la prévention du tabagisme, en mettant en avant l'importance de cette thématique et en contribuant à donner davantage de légitimité aux activités mises à œuvre.</li> <li>• Les programmes ont renforcé l'engagement des cantons en matière de prévention du tabagisme et, ainsi, les activités d'application dans le domaine de la protection de la jeunesse et de la protection contre le tabagisme passif dans les établissements de restauration.</li> </ul> <p>Facteurs défavorables pour le pilotage et la plus-value des programmes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Il est apparu qu'en cas d'instabilité des ressources humaines, notamment aux postes de pilotage des programmes, la plus-value de la nouvelle structure de programme peut être réduite. En pratique, une telle instabilité ne permet pas d'instaurer des relations de confiance, ce qui nuit à la mise en place de coopérations concrètes et au pilotage des activités des programmes.</li> <li>• L'accumulation de tâches de gestion de projet par les directeurs/trices de programme constitue un autre facteur susceptible de réduire la plus-value de la nouvelle structure de programme. Si le directeur du programme et le chef de projet sont une seule et même personne, le système à deux niveaux n'a plus aucune utilité (en particulier dans le cadre du processus d'auto-évaluation). Il n'y a alors pas de confrontation constructive entre la direction du programme et la direction du projet, ce qui risque de nuire à l'analyse critique nécessaire lors de la mise en œuvre.</li> <li>• Le fait que certaines activités ne soient pas intégrées dans les programmes cantonaux semble également être un facteur susceptible de réduire la plus-value de la nouvelle structure. Si les activités de prévention du tabagisme menées dans le canton ne sont pas prises en compte de façon exhaustive, on risque de ne pas pouvoir exploiter certaines synergies ou identifier certains doublons et d'affaiblir ainsi le travail de prévention dans son ensemble.</li> <li>• Enfin, dans le nouveau système, l'attitude des partenaires du réseau et plus particulièrement de la direction du programme est essentielle pour exploiter au mieux la plus-value potentielle de la structure de programme. On a pu constater que lorsque des réserves sont émises à l'encontre de la nouvelle structure</li> </ul>
--

#### 5.1.7 Synthèse : fiche à l'attention du FPT en ce qui concerne la création des programmes à venir

- En apportant stabilité et transparence aux conditions cadres de l'outil de promotion, le FPT peut améliorer la fiabilité de la planification pour les cantons et renforcer ainsi la motivation des réseaux cantonaux.
- Le FPT devrait permettre ou promouvoir la coopération intra- et intercantonale dès la phase d'élaboration des concepts, afin de réduire la charge de travail pour les acteurs concernés et de permettre des échanges de compétences.
- Il faudrait maintenir le système d'auto-évaluation afin d'améliorer la planification et la mise en œuvre de la prévention du tabagisme et le considérer comme un prérequis pour la mise à disposition des contributions financières.
- Le FPT peut encourager la mise en place d'activités de pilotage qualitatives à travers la mise à disposition de moyens financiers. Cet aspect est d'autant plus important que les évaluations ont montré que les activités de pilotage des programmes permettent d'améliorer l'efficacité des différents projets.
- Le FPT devrait continuer d'appuyer le pilotage des programmes à travers des financements appropriés. À cet égard, il est important de noter que les besoins de financement ne sont pas toujours proportionnels à l'importance d'un programme (c.-à-d. son budget) ou à la population d'un canton. La fixation d'une contribution de base avec des augmentations possibles en fonction de la taille du canton pourrait être une solution judicieuse.
- Le FPT devrait définir des normes minimales pour le pilotage des programmes, en établissant comme prestations minimales la réalisation d'ateliers annuels pour les participants du réseau et la constitution de groupes de travail.

#### 5.1.8 Synthèse : fiche à l'attention du FPT en ce qui concerne la collaboration avec les cantons et les ONG

- Dans le cadre de ses activités d'information, le FPT devrait avertir les cantons de la possibilité d'un programme cantonal, car il suffit parfois d'une légère impulsion pour aboutir au lancement d'un programme.
- Il faudrait encourager la mise en place de structures de pilotage intersectorielles, afin de pouvoir bénéficier de façon ciblée à la fois des avantages de l'administration cantonale et de l'expertise d'acteurs non étatiques.
- Il faudrait promouvoir des organes de pilotage inclusifs, avec des représentants des communes, des groupes de multiplicateurs (ou de professionnels de santé) et des unités administratives provenant d'autres secteurs que celui de la santé. Cela favoriserait l'ancrage au sein des différents settings et renforcerait la légitimité des activités de prévention du tabagisme.
- Il faudrait soutenir l'engagement des directeurs de programme au-delà d'activités telles que l'organisation de réunions de réseau et de groupes de travail, p. ex. en communiquant des exemples de bonnes pratiques pour mobiliser les groupes de multiplicateurs.

- Il faudrait encourager l'utilisation du système d'auto-évaluation en apaisant les craintes concernant d'éventuelles conséquences financières, et pour cela expliquer clairement que ce système a pour but d'optimiser la planification et la mise en œuvre de la prévention du tabagisme.

#### 5.1.9 Fazit: praxisorientiertes Merkblatt für die Kantone

##### Deutsche Version

- Eine möglichst gewinnbringende Programmleitung kann durch die Kombination verschiedener Koordinations- und Steuerungsaktivitäten erreicht werden. Diese umfassen beispielsweise die Organisation von jährlichen Netzwerktreffen, der Aufbau von Arbeitsgruppen in spezifischen Themenbereichen, die aktive Intervention bei Projekten mit Problemen durch die Bereitstellung von Ideen aus anderen Kontexten (bspw. andere Kantone), sowie die gezielte Verknüpfung verschiedener Akteure.
- Netzwerktreffen sollten zur ersten Verknüpfung der verschiedenen Akteure genutzt werden, um dann durch beispielsweise Arbeitsgruppen in spezifischen Bereichen (bspw. Setting-spezifisch; Vollzug) konkrete Kooperationen aufbauen zu können.
- Eine erfolgreiche Umsetzung bedingt eine Planungsphase, in welche alle relevanten Akteure genügend in die Definition der Schwerpunkte und Massnahmen involviert werden. Die Akzeptanz der Strategien und Massnahmenpläne hängt massgeblich davon ab, ob sich die Umsetzungsakteure mit diesen identifizieren oder nicht.
- Akteure, die nicht in die Kern-Programmorganisation eingebunden sind (bspw. Akteure, die nicht auf Präventionsfragen spezialisiert sind), sollten im Rahmen der Planung dennoch integriert respektive konsultiert werden, um eine kohärente Tabakprävention innerhalb des Kantons und über die Grenzen der Programmstruktur hinaus zu ermöglichen.
- Für die optimale Ausnutzung der Programmorganisation bedarf es eines Austauschs zwischen der Programmleitung und den Projektleitenden. Dabei müssen Programmleitenden die Legitimation und das Wissen haben, um sich aktiv in den Umsetzungsprozess der Projekte einbringen zu können. ProgrammleiterInnen sollen dabei als übergeordnete Koordinations- und Steuerungseinheit wahrgenommen werden, die beispielsweise bei Umsetzungsproblemen aktiv Unterstützung leisten können. Partnerschaftliche Beziehungen sind die Grundlage für eine solche Zusammenarbeit.
- Der Selbstevaluationsprozess hat sich in vielen Kantonen als gewinnbringendes Steuerungsinstrument erwiesen, das insbesondere für die Projektleitenden von grossem Nutzen für die Optimierung ihrer Aktivitäten war. Die Rolle der Programmleitenden ist es, eine Evaluationskultur innerhalb der Programme zu schaffen, in der eine faktengetreue Rapportierung der Umsetzung sowie eine selbstkritische Gegenüberstellung des Geplanten und Erreichten die Normalität darstellt.

#### 5.1.10 Synthèse : fiche pratique pour les cantons

##### Version française

- La direction d'un programme peut être optimisée en combinant diverses activités de coordination et de pilotage. Ces activités comprennent notamment l'organisation de réunions annuelles de réseau, la constitution de groupes de travail dans des domaines thématiques spécifiques, une intervention active auprès des projets présentant des problèmes de mise en œuvre via l'apport d'idées provenant d'autres contextes (par exemples d'autres cantons), ou encore la mise en réseau ciblée de différents acteurs.
- Les réunions de réseau doivent servir premièrement à la mise en relation entre les différents acteurs, et deuxièmement à constituer des groupes de travail dans des domaines thématiques spécifiques (liés par exemple aux différents settings ou aux activités de mise en œuvre de la loi) et ainsi instaurer des collaborations concrètes.
- Une mise en œuvre réussie nécessite une phase de planification ayant suffisamment intégré tous les acteurs concernés dans la définition des points forts et des mesures prioritaires. L'acceptabilité des stratégies et des plans d'action dépend fortement du degré avec lequel les acteurs de la mise en œuvre peuvent s'y identifier.
- Les acteurs n'étant pas directement impliqués dans le cœur de l'organisation du programme (par ex. les acteurs non-spécialisés dans la prévention) doivent néanmoins être intégrés ou consultés lors de la planification afin de permettre une politique cantonale de prévention du tabac qui soit pleinement cohérente au-delà de la seule structure du programme.
- Pour une mise à profit maximale du programme en tant que mode d'organisation, des échanges entre la direction du programme et les chef-fe-s de projet sont nécessaires. À cet effet, la direction du programme doit disposer de la légitimité et des connaissances nécessaires à son investissement actif dans la mise en œuvre des projets. Les directions des programmes doivent être perçues comme des unités de coordination et de pilotage disposant d'une vision d'ensemble, et pouvant apporter un soutien actif en cas de problèmes de mise en œuvre. Des rapports de partenariat sont à la base d'une telle collaboration.
- Dans beaucoup de cantons, les auto-évaluations se sont avérées être un outil de pilotage profitable, et ont été particulièrement utiles aux chef-fe-s de projet pour optimiser leurs activités. Le rôle de la direction du programme est de mettre en place une culture de l'évaluation au sein du programme, afin de permettre une appréciation informée de l'état de la mise en œuvre ainsi que la confrontation critique des résultats atteints en regard des objectifs initialement fixés.

## 5.2 Comparaison de la réussite des projets

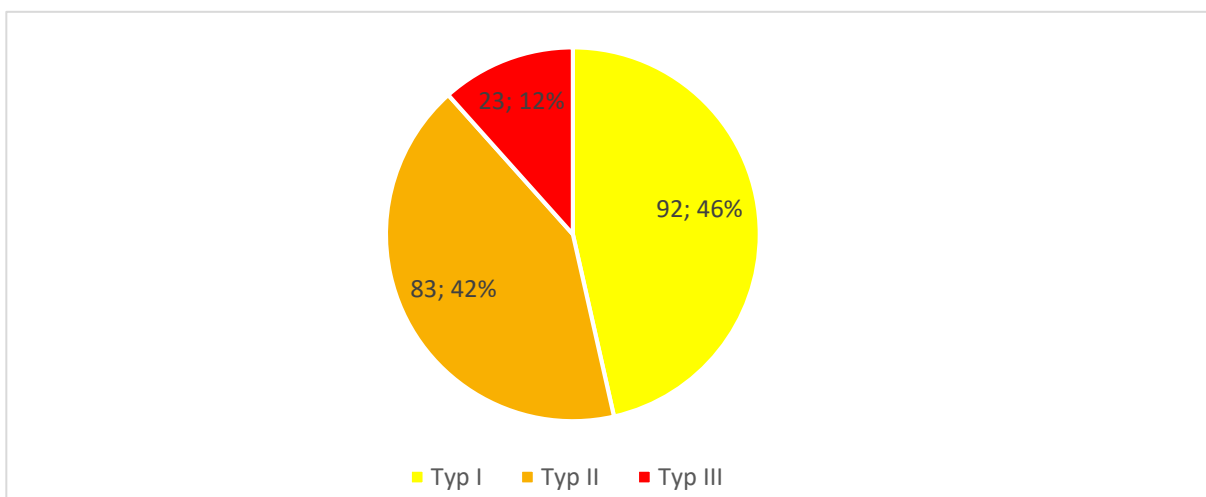
Le sous-chapitre suivant dresse un bilan de la réussite des projets de prévention du tabagisme menés dans le cadre des PCPT. Il présente aussi les conclusions générales pour la prévention du tabagisme que l'on peut tirer du travail d'évaluation cantonale. La réussite des projets et les enseignements correspondants sont structurés par type de projet (chapitre 4.2.1), par setting (chapitre 4.2.2), par groupe cible (chapitre 4.2.3) et par domaine d'action (chapitre 4.3.4).

### 5.2.1 Types de projet

#### 5.2.1.1 Vue d'ensemble de la réussite par type de projet (descriptif)

Trois types de projets ont été intégrés dans les programmes cantonaux de prévention du tabagisme. Les projets de type I sont des projets cantonaux ne recevant pas de financement du FPT. Les projets de type II sont des projets nationaux qui sont mis en œuvre dans différents cantons. Les projets de type III sont des projets élaborés par les cantons et qui reçoivent un soutien financier du FPT. L'illustration I 4.2.1 montre la répartition des différents types de projet dans l'ensemble des cantons.

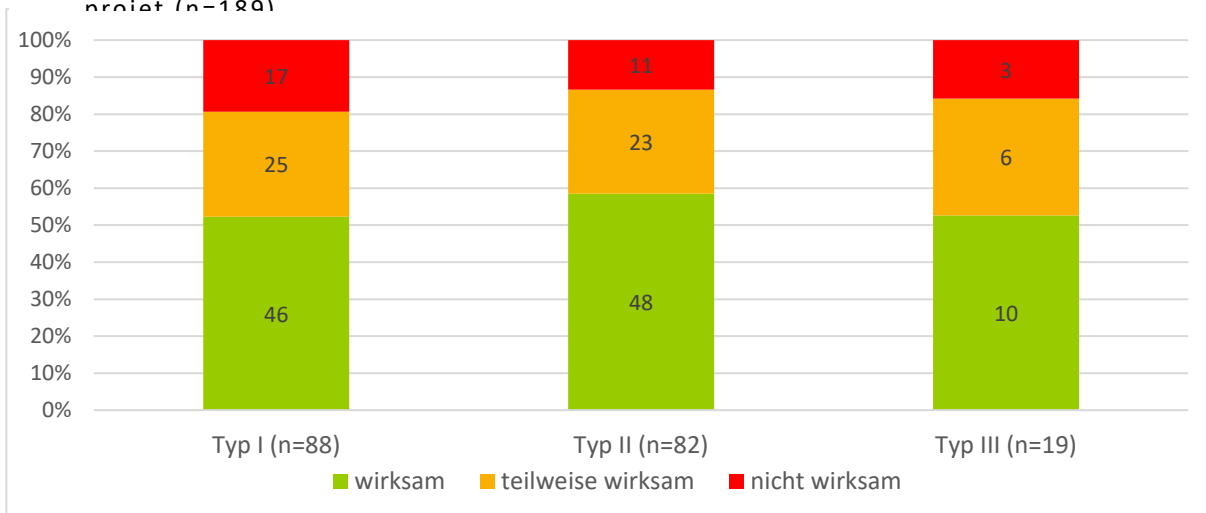
I 5.2.1 : Répartition des projets par type de projet (n=198)



L'illustration I 4.2.2 présente la réussite des différents projets de prévention du tabagisme en fonction du type de projet (type I, type II, type III). Par « réussite », on entend la contribution de chaque projet à une prévention du tabagisme efficace, d'après l'analyse détaillée des différents projets des PCPT. Cette analyse a été réalisée non seulement sur la base des prestations fournies et de l'atteinte

des objectifs fixés pour les projets (outputs et outcomes), mais aussi en tenant compte de l'adéquation et de la pertinence des objectifs fixés (trop ou pas assez ambitieux, inclusion ou non d'objectifs liés au tabagisme).

#### I 5.2.2 : Efficacité de la prévention du tabagisme : réussite observée pour chaque type de projet (n=189)



*Remarque :* n=189, tous les projets passés en revue dans le cadre des évaluations réalisées qui ont été affectés aux types I, II ou III (avant-projets non pris en compte, deux projets de type I non évalués)

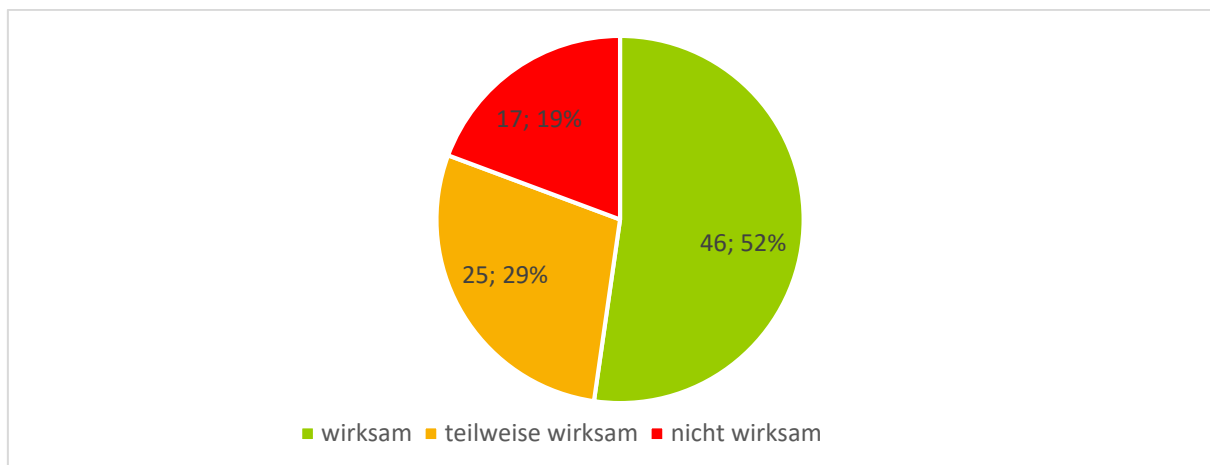
- Au total, 92 projets de type I ont été menés dans le cadre des programmes cantonaux de prévention du tabagisme. Parmi eux, 88 ont été intégrés dans les évaluations (4 projets n'ont pas pu être analysés en raison de données manquantes ou d'une durée de mise en œuvre raccourcie). Dans 52 % des cas, les projets cantonaux de type I ont d'ores et déjà apporté une contribution efficace à la prévention du tabagisme (46 projets efficaces). Parmi les projets de ce type, 29 % (n=25) ont été moyennement efficaces mais ont atteint au moins en partie les effets recherchés. Par ailleurs, 19 % des projets (n=17) ont été évalués comme sans succès à ce jour et n'ont montré que peu d'efficacité auprès des groupes cibles concernés.
- Au total, sur 83 projets de type II mis en œuvre dans les PCPT, 82 ont été passés en revue par l'équipe d'évaluation (un projet dont la durée a été raccourcie n'a pas été évalué). Les projets ont dans l'ensemble connu une grande réussite et 59 % (n=48) d'entre eux ont été jugés efficaces. Par ailleurs, 28 % (n=23) des projets ont été au moins partiellement efficaces et seulement 13 % (n=11) n'ont pas encore apporté de contribution efficace à la prévention du tabagisme dans les cantons.
- Dans 11 des 14 cantons évalués, des projets de type III ont été menés dans le cadre des PCPT. Il y a eu 23 projets au total, dont 19 ont pu être évalués. Si un peu plus de la moitié de ces projets (53 %, n=10) ont déjà montré une bonne efficacité en matière de prévention du tabagisme, 31 % (n=6) ont été partiellement efficaces et 16 % (n=3) pas efficaces.

Les différents types de projets sont abordés plus en détails ci-après, avec une description des résultats en termes de réussite et les conclusions générales qui en découlent.

#### 5.2.1.2 Obstacles et facteurs de réussite pour les projets de type I

Dans l'ensemble des cantons, 88 projets de type I menés dans le cadre des programmes cantonaux de prévention du tabagisme ont été évalués. La réussite de ces projets est représentée dans l'illustration I 4.2.3 ci-après.

#### I 5.2.3 : Efficacité des projets de type I pour la prévention du tabagisme (n=88)



*Remarque :* n=88, soit tous les projets de type I passés en revue dans le cadre des évaluations réalisées

Les résultats de l'évaluation des projets cantonaux de type I, qui ne sont pas financés par le FPT, permettent de tirer un certain nombre de conclusions au sujet des obstacles rencontrés et des facteurs de réussite pour la mise en œuvre. D'une manière générale, on peut affirmer que les cantons disposent de projets solides et que la plupart d'entre eux sont parvenus à renforcer les connaissances au niveau cantonal. Dans les différents cantons, on constate que les projets qui ont su créer et utiliser des moyens efficaces pour accéder aux settings et aux groupes cibles ont obtenu des résultats particulièrement intéressants. Le projet « Schulärztliche Untersuchungen » (Examens médicaux scolaires) du PCPT de Bâle-Ville en est un bon exemple. En intégrant la prévention du tabagisme dans un examen déjà institutionnalisé et confidentiel, ce projet a pu accéder efficacement aux jeunes dans le setting « école », par le biais d'un moyen d'accès déjà établi<sup>147</sup>. Les projets de ce type ont permis d'ancrer la prévention du tabagisme de façon relativement rapide et durable.

Bien souvent, la réussite des projets semble avoir été entravée par un manque de mobilisation des partenaires nécessaires en tant que multiplicateurs. C'est ce qui s'est produit dans le canton du Jura par exemple, lorsque certains partenaires ont refusé de mettre en place la collaboration souhaitée entre différents acteurs pour contrôler la protection contre le tabagisme passif<sup>148</sup>. Autre obstacle rencontré par de nombreux projets multithématiques de type I : l'absence de prestations spécifiques pour le tabagisme. Examinons par exemple le projet « Freelance » mené dans le canton de Thurgovie. Celui-ci a mis au point des ressources pédagogiques utiles et ainsi atteint les objectifs qu'il s'était fixé mais il n'a pas encore mis en œuvre comme prévu les aspects spécifiques au tabagisme et n'a donc apporté qu'une contribution limitée à la prévention du tabagisme dans le canton<sup>149</sup>.

<sup>147</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 135

<sup>148</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 46, p. 54

<sup>149</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 119-120



Dans le cadre des PCPT, les projets de type I structurels offrent un potentiel de développement particulièrement intéressant. Dans de nombreux cantons, le PCPT a permis de faire progresser les efforts structurels cantonaux et de diversifier les activités de nature structurelle, en menant non seulement des activités de protection contre le tabagisme passif mais aussi davantage d'activités dans le domaine de la protection de la jeunesse et de la restriction de la publicité pour les produits du tabac / du sponsoring. Certaines mesures telles que les achats tests ont été légitimées par les programmes de prévention du tabagisme<sup>150</sup>. De nombreux projets auraient cependant pu bénéficier d'un traitement encore plus proactif et ciblé pour atteindre complètement les effets recherchés<sup>151</sup>. Bien souvent, des projets ont été mis en attente du fait de certaines évolutions législatives au niveau national (en ce qui concerne la loi fédérale sur les produits du tabac, notamment), ce qui avec le recul n'a pas été judicieux. Pour les projets de type I, en particulier dans le domaine de la protection contre le tabagisme passif, la coopération interdépartementale (c'est-à-dire entre les départements de la santé et l'Inspection des denrées alimentaires ou la police) s'est révélée bénéfique.

Tableau 7 : Synthèse « Obstacles et facteurs de réussite pour les projets de type I »

- Pour les projets de type I, les facteurs de réussite ont été la mise en place et l'utilisation de bons moyens d'accès aux groupes cibles et à différents cercles de multiplicateurs. Lorsque les partenaires / multiplicateurs n'ont pas été suffisamment mobilisés ou qu'il n'a pas été possible d'accéder à certains settings et groupes cibles, la réussite des projets en a été affectée.
- Bien que la coopération interdépartementale ait permis d'exploiter des synergies intéressantes, la réussite des projets a été faible dès lors que l'engagement et l'investissement de ressources temporelles et financières étaient insuffisants. On a également pu observer certaines positions attentistes ou passives liées aux évolutions du contexte national, notamment en ce qui concerne les projets structurels.
- Par ailleurs, les projets présentant des faiblesses de conception ou n'ayant que peu de liens avec la thématique du tabagisme ont apporté une contribution limitée à la prévention du tabagisme, et n'ont fourni que peu de prestations spécifiquement liées au tabagisme.

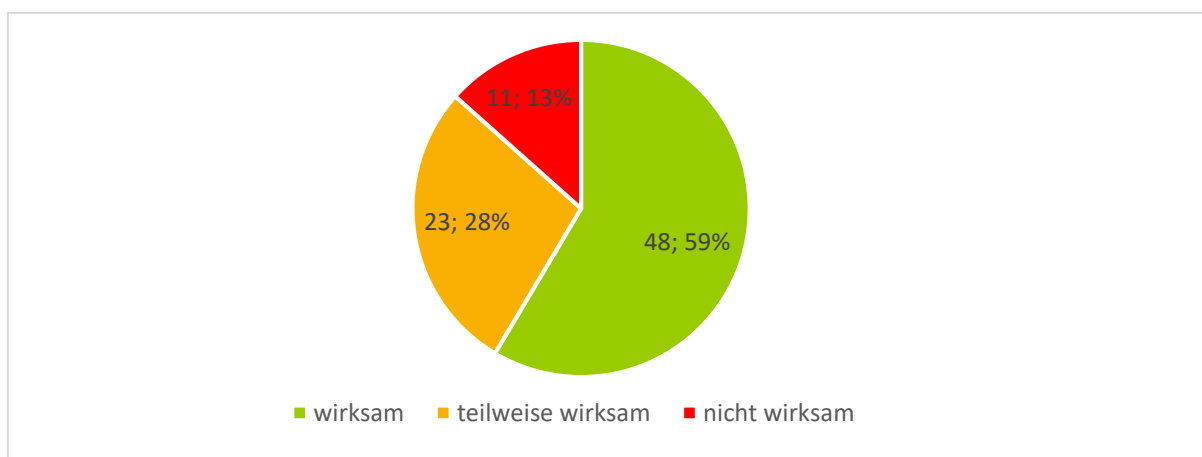
#### 5.2.1.3 Obstacles et facteurs de réussite pour les projets de type II

Au total, 82 projets de type II ont été examinés dans le cadre des évaluations des PCPT. La réussite de ces projets est représentée dans l'illustration I 4.2.4 ci-après.

<sup>150</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 47

<sup>151</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Neuchâtel, 2019, p. 73 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 78-79

#### I 5.2.4 : Efficacité des projets de type II pour la prévention du tabagisme (n=82)



*Remarque :* n=82, tous les projets de type II passés en revue dans le cadre des évaluations réalisées

Les projets nationaux de type II ont été mis en œuvre dans la plupart des cantons avec succès, ce qui signifie qu'ils ont atteint un bon taux de réalisation des objectifs et que leur contribution à une prévention efficace du tabagisme a souvent été jugée efficace aussi par l'équipe d'évaluation. De nombreux projets ont ainsi pu tirer profit de l'expérience des autres cantons et de certaines connaissances externes, ce qui a simplifié la mise en œuvre<sup>152</sup>. Dans le cadre de certains projets par exemple, des congrès communs et des réunions annuelles des directions de projet ont été organisés, ainsi que des séances avec le FPT. Cela a permis d'assurer des échanges d'expérience et d'informations profitables. Les projets nationaux ont d'ores et déjà atteint divers groupes cibles de façon efficace dans un certain nombre de settings. Les projets ciblant les jeunes, en particulier, ont obtenu de très bons résultats. Cependant, il faut noter que beaucoup de projets de type II existaient déjà. Avant même la mise en place des PCPT, la plupart avaient été évalués en externe et souvent au niveau national. Par conséquent, il n'y a que peu de données concernant leurs effets actuels et leurs effets spécifiques dans le cadre de la mise en œuvre locale.

Il est apparu que la portée des projets pourrait encore être élargie dans certains cantons et qu'il reste encore un travail important à mener pour les diffuser à plus grande échelle<sup>153</sup>. Les projets de type II destinés aux fumeurs/euses ainsi que ceux qui ont été menés dans le setting « entreprise » notamment – comme le projet « Entreprise sans fumée » – ont souvent été confrontés à des difficultés de recrutement et à une demande insuffisante<sup>154</sup>. Même des projets comme « Cool and

<sup>152</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Neuchâtel, 2019, p. 73-74 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 55-56 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 55

<sup>153</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 84 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 66 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 65

<sup>154</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 66 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 68 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 49-50 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 83

Clean » ont, dans certains cantons, eu du mal à recruter des personnes intéressées et des multiplificateurs<sup>155</sup>. Certains projets ont aussi pâti des évolutions au niveau national, qui ont conduit à suspendre voire arrêter des projets qui auraient sinon été efficaces, comme le projet « Apprentissage sans tabac » par exemple (voir aussi chapitre 4.2.2.4 Setting « entreprise »)<sup>156</sup>. L'absence de priorité et le manque d'ambition des objectifs fixés ont également fait obstacle à la réussite de certains projets. Au Tessin par exemple, quelques projets de type II ont été intégrés dans le PCPT alors qu'ils ne constituaient pas une priorité pour le canton, ce qui s'est traduit par des résultats très moyens pour ces projets<sup>157</sup>. L'absence de priorité s'est également manifestée par une collaboration encore perfectible entre le niveau national et le niveau cantonal<sup>158</sup>. Une tendance similaire a aussi été observée à Soleure, où de nombreux projets de type II ont visiblement été laissés de côté et, en raison d'objectifs peu ambitieux, n'ont fourni que des prestations insuffisantes et des effets limités<sup>159</sup>.

<sup>155</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 54 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Neuchâtel, 2019, p. 73-74 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 83

<sup>156</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 78-79, rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 83

<sup>157</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 84

<sup>158</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 84

<sup>159</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 79-80

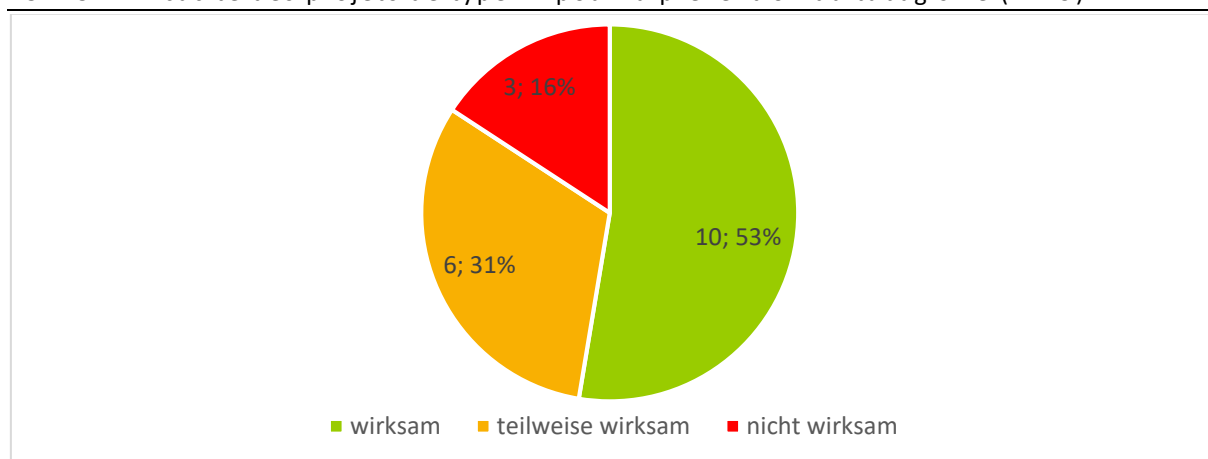
Tableau 8 : Synthèse « Obstacles et facteurs de réussite pour les projets de type II »

- Les projets nationaux de type II ont pu tirer profit de certaines connaissances et expériences externes, ce qui a simplifié la mise en œuvre. Les échanges intercantonaux ont été particulièrement bénéfiques à cet égard.
- Les obstacles rencontrés lors de la mise en œuvre des projets de type II ont été l'absence de priorités, le manque d'ambition des objectifs fixés et une mauvaise coordination entre le niveau national et le niveau cantonal.
- Certains facteurs contextuels comme une faible demande ou un manque d'intérêt du public cible ont également fait obstacle à certains projets de type II, ce qui s'est traduit par des difficultés de recrutement qui ont porté atteinte à la réussite des projets.

#### 5.2.1.4 Obstacles et facteurs de réussite pour les projets de type III

Les projets cantonaux de type III de nature expérimentale qui ont été cofinancés par le FPT ont constitué la part la plus réduite de tous les projets, avec 23 projets menés dans le cadre des PCPT. La réussite des 19 projets évalués est représentée dans l'illustration I 4.2.5 ci-après.

#### I 5.2.5 : Efficacité des projets de type III pour la prévention du tabagisme (n=19)



*Remarque :* n=19, tous les projets de type III passés en revue dans le cadre des évaluations réalisées

Malgré le faible nombre de projets de ce type, quelques enseignements intéressants ont pu être tirés des évaluations des PCPT en ce qui concerne leurs facteurs de réussite. La moitié des projets de type III ont d'ores et déjà apporté une contribution efficace à la prévention du tabagisme dans les cantons et ont atteint leur groupe cible de façon efficace dans différents settings. La plupart des projets de type III étaient de nouveaux projets. En conséquence, les cantons ne disposaient pas encore d'une expérience sur laquelle s'appuyer<sup>160</sup>. Certains projets comportent encore quelques faiblesses de conception, tandis que d'autres doivent mener un travail pour améliorer leur durabilité à

<sup>160</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2017, p. 55 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 65

l'avenir<sup>161</sup>. Pour ces projets-là, il serait possible de mieux exploiter certaines synergies avec des projets existants – dans le canton de Bâle-Ville par exemple, le projet de type III « Vitalina » a été intégré dans un projet déjà lancé et a ainsi bénéficié d'un ancrage particulièrement rapide<sup>162</sup>.

Bien que tous les projets de type III n'aient pas encore atteint leurs objectifs, la plupart intègrent des approches prometteuses et ont établi de bonnes bases pour les futures activités de prévention du tabagisme. Dans le canton d'Uri par exemple, les mesures structurelles ont été élargies pour inclure les écoles (projet « Réglementation de la consommation de tabac dans les cours de récréation »). Dans le canton de Fribourg, certaines approches intéressantes ont été mises en place avec des pairs en matière de prévention comportementale (projet « Prévention par les pairs »)<sup>163</sup>. Les projets de type III se caractérisent aussi par l'utilisation de moyens d'accès innovants aux différents settings et groupes cibles. Dans le canton de Vaud par exemple, les synergies existantes ont été utilisées de façon très judicieuse à cet égard. Le projet « Tabagisme – autres problèmes de santé » a créé un point d'accès au setting « médical » et au groupe cible des fumeurs/euses en reliant la prévention du tabagisme à d'autres questions de santé comme l'alcoolisme ou le diabète<sup>164</sup>. Dans ce même canton, le projet de type III « Tabac Miroir du Monde », qui développe et propose des modules et des supports pédagogiques sur le tabagisme dans le cadre du nouveau plan d'étude romand, a créé un moyen d'accès alternatif au setting « école » qui offre un fort potentiel compte tenu des changements apportés dans ce setting (voir chapitre 4.2.2.2 Setting « école »)<sup>165</sup>. Un troisième projet du PCPT de Vaud (« Loisirs sans tabac ») a cherché à créer un nouveau mode d'accès aux jeunes à travers les centres d'animation et entrepris de premières démarches prometteuses dans ce but<sup>166</sup>. De nombreux projets de type III se sont efforcés de créer des points d'accès à travers différents multiplicateurs et de définir des stratégies en ce sens, comme dans le canton de Fribourg où des formations à la prévention du tabagisme ont été organisées pour les multiplicateurs au sein de hautes écoles spécialisées dans le secteur sanitaire et social<sup>167</sup>.

En résumé, on peut constater que la mise en place d'un projet de type III est intéressante lorsque les facteurs suivants sont combinés : tout d'abord, il ne doit pas y avoir de projet équivalent au niveau national (projet de type II), puisqu'il existerait alors déjà une mesure fondée sur les preuves et prête à être mise en œuvre. Ensuite, il est judicieux de lancer un projet de type III lorsque cela répond à un besoin local spécifique (p. ex. un mode de consommation spécifique, des besoins particuliers de groupes cibles spécifiques, des possibilités et des controverses locales spécifiques). Par ailleurs, le contexte est particulièrement favorable lorsque le projet de type III peut être mis au point en s'appuyant sur les compétences des acteurs locaux de la prévention dans le domaine concerné (p. ex. méthodologie, gestion de projet, connaissances thématiques). Ensuite, il faut dans l'idéal disposer d'un très bon accès aux groupes cibles visés ou bien avoir la possibilité de créer un tel accès.

<sup>161</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 107 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 65

<sup>162</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 65

<sup>163</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 55, p. 123-124 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 68

<sup>164</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 78-79, p. 151-155

<sup>165</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 78-79, p. 147-148

<sup>166</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 78-79, p. 106, p. 143-144

<sup>167</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 68, p. 125-126

Enfin, il est particulièrement intéressant de mettre au point un projet de type III dès lors qu'il existe une possibilité de le transposer dans d'autres cantons à l'avenir.

Tableau 9 : Synthèse « Obstacles et facteurs de réussite pour les projets de type III »

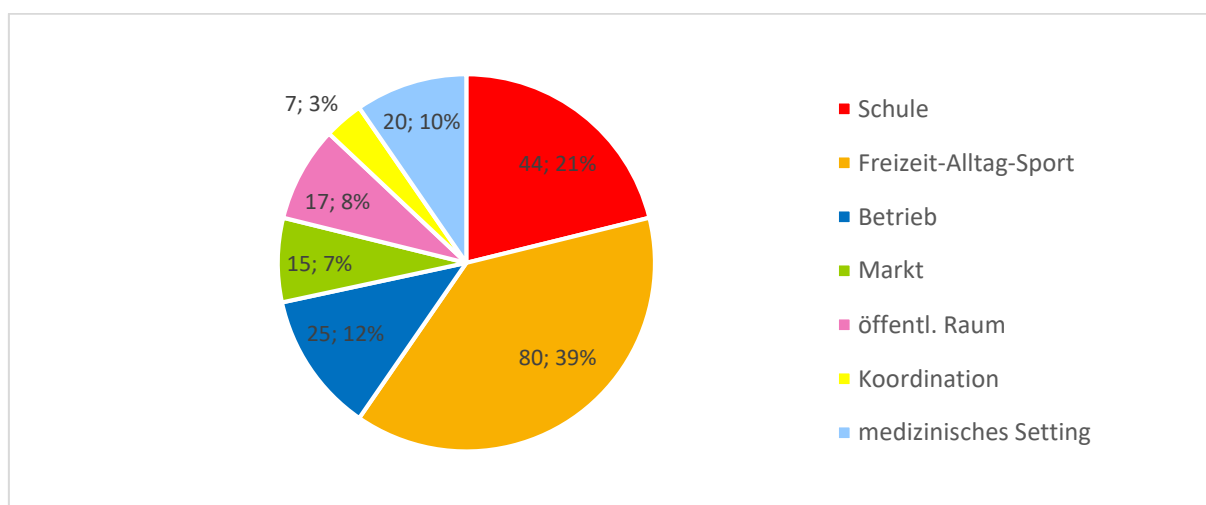
- En dépit du manque de connaissances préalables, les projets expérimentaux de type III sont parvenus à élaborer de nouvelles approches et à créer des moyens d'accès innovants aux settings et aux groupes cibles, et cela en anticipant aussi les évolutions actuelles du contexte.
- Il a été constaté que ces projets, pour la plupart nouveaux, comportent encore quelques faiblesses de conception qui ont porté préjudice à leurs résultats et qui devront être corrigées à l'avenir.

## 5.2.2 Settings

### 5.2.2.1 Vue d'ensemble de la réussite par setting (descriptif)

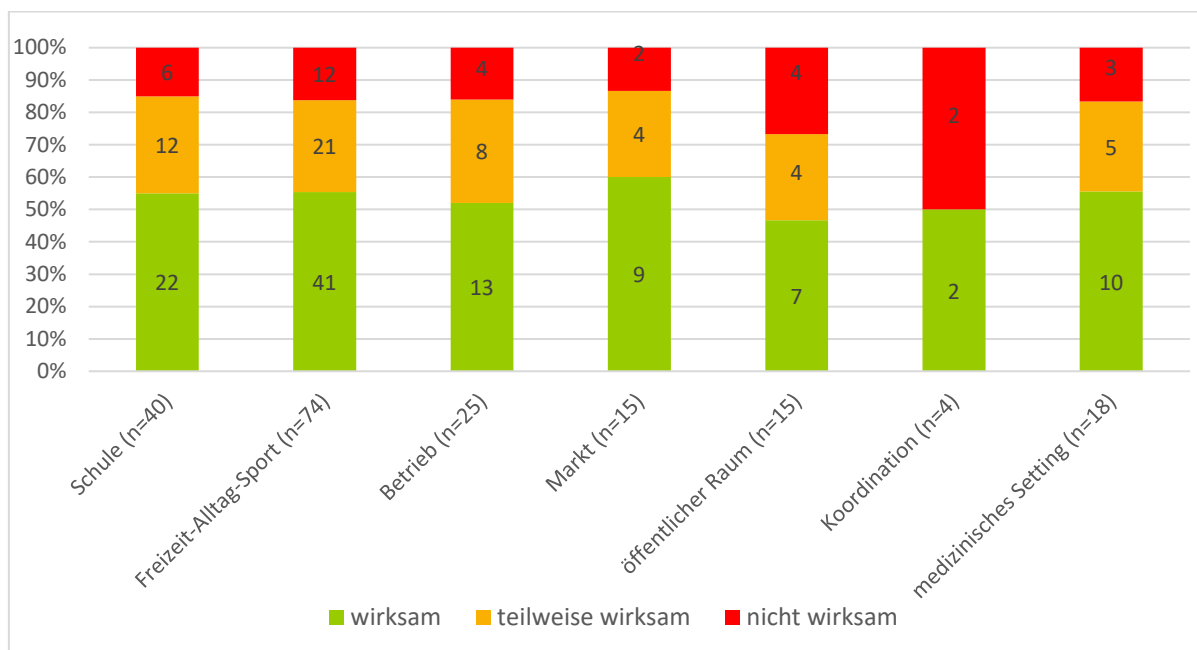
Les PCPT ont encadré des projets de prévention du tabagisme dans sept settings différents : école ; loisirs, vie quotidienne, sport ; entreprise ; marché ; espace public ; coordination et médical. L'illustration I 4.2.6 montre, pour l'ensemble des cantons, la répartition des projets dans ces sept settings.

I 5.2.6 : Répartition des projets par setting (n=208)



L'illustration I 4.2.7 présente, pour chaque setting, la réussite des projets de prévention du tabagisme qui ont été concrètement évalués ou qui ont pu être évalués par l'équipe d'évaluation.

I 5.2.7 : Réussite des projets dans chaque setting (n=191)



*Remarque :* n=191, tous les projets passés en revue dans le cadre des évaluations réalisées dans les settings mentionnés précédemment (avant-projets et projets interrompus de façon anticipée non pris en compte).

Cette illustration montre une fois encore la contribution des différents projets à une prévention du tabagisme efficace, sur la base non seulement du taux de réalisation des objectifs mais aussi et surtout de l'adéquation et de la pertinence des objectifs fixés.

- École : au total, 44 projets ont été planifiés pour le setting « école » dans le cadre des PCPT. Il s'agit du deuxième setting le plus important en termes d'activités de prévention du tabagisme (44 projets sur 208, soit 21 %), tous cantons confondus. Sur les 44 projets planifiés, 40 ont été menés à leur terme ou ont été passés en revue par l'équipe d'évaluation. Plus de la moitié des projets évalués (55 %, n=22) ont d'ores et déjà apporté une contribution efficace à la prévention du tabagisme. Par ailleurs, 30 % (n=12) des projets ont été au moins en partie efficaces et 15 % (n=6) ont été considérés comme inefficaces.
- Loisirs, vie quotidienne, sport : parmi les programmes de prévention du tabagisme évalués, c'est dans le setting « loisirs, vie quotidienne, sport » que le plus grand nombre d'activités ont eu lieu (80 projets sur 208, soit 39 %). 56 % (n=41) des projets menés dans ce setting ont été efficaces, 28 % (n=21) ont été partiellement efficaces et seulement 16 % (n=12) n'ont pas obtenu les effets souhaités auprès des groupes cibles.
- Entreprise : Le setting « entreprise » a été couvert par 25 projets au total (25 projets sur 208, soit 12 %). Dans ce setting aussi, plus de la moitié des projets ont été efficaces (52 %, n=13), 32 % (n=8) moyennement efficaces et 16 % (n=5) encore sans résultats et inefficaces.
- Marché : dans le setting « marché », qui totalise 15 projets, peu d'activités de prévention du tabagisme ont été menées (15 projets sur 208, soit 7 %). Parmi ces 15 projets, neuf (60 %) ont cependant obtenu de bons effets. Si quatre autres projets (27 %) ont été partiellement efficaces, deux projets (13 %) sont pour l'instant inefficaces.

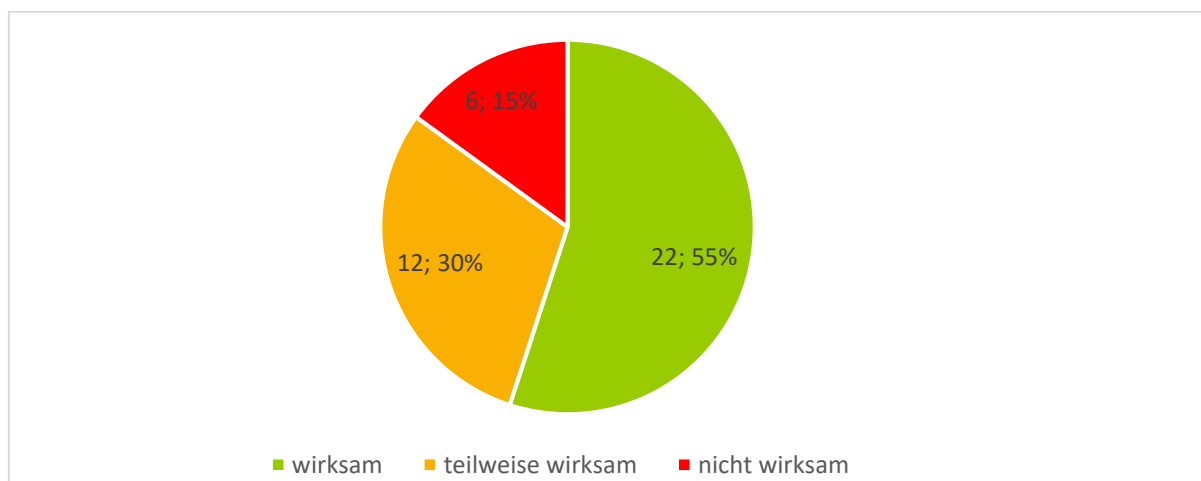
- Espace public : dans le cadre des PCPT, 17 projets (17 projets sur 208, soit 8 %) ont été menés dans le setting « espace public ». La réussite de quinze d'entre eux a pu être analysée par l'équipe d'évaluation. Sur ces 15 projets, sept (46 %) ont été efficaces, quatre (27 %) ont été partiellement efficaces et quatre autres (27 %) inefficaces.
- Coordination : dans le setting « coordination », seuls quatre cantons évalués ont mené des projets (7 projets sur 208, soit 3 %) et l'évaluation n'a porté que sur les projets de trois cantons. La réussite de ces projets a été mitigée : sur les quatre projets de coordination évalués au total, deux ont été efficaces, deux autres inefficaces.
- Setting « médical » : Dans les PCPT analysés, le setting « médical » n'a pas été considéré comme une priorité et n'a représenté que 10 % de tous les projets (20 projets sur 208). Sur les 18 projets passés en revue par l'équipe d'évaluation, dix (55 %) ont été efficaces auprès des groupes cibles visés, cinq (28 %) ont été partiellement efficaces et trois (17 %) sont pour l'instant inefficaces.

Les résultats en termes de réussite des projets et les principaux enseignements que l'on peut en tirer concernant les différents settings sont décrits ci-après.

#### 5.2.2.2 Obstacles et facteurs de réussite dans le setting « école »

Dans l'ensemble des cantons, 40 projets menés dans le setting « école » ont été évalués ou ont fait l'objet d'une analyse concernant leur réussite. Celle-ci est représentée dans l'illustration I 4.2.8 ci-après.

I 5.2.8 : Efficacité des projets de prévention du tabagisme dans le setting « école » (n=40)



*Remarque* : n=40, tous les projets menés dans le setting « école » passés en revue dans le cadre des évaluations réalisées

Les divers constats concernant les activités menées dans le setting « école » sont présentés ci-après, tout comme les obstacles et les facteurs de réussite identifiés.

Les projets des différents cantons dans le setting « école » ont dû faire face aux évolutions de ce setting, qui sont indépendantes des programmes. Dans la période de mise en œuvre des PCPT, de



nombreux cantons ont mené des réformes scolaires et modifié leur approche générale de la prévention dans les écoles, avec une tendance à la centralisation.<sup>168</sup> Dans le canton de Fribourg par exemple, toutes les activités de prévention sont désormais coordonnées de façon centrale par un bureau interservices auquel tous les acteurs doivent soumettre leurs projets. Il a également été envisagé de confier le travail de prévention davantage aux enseignants et non à des organisations externes, ce qui constituerait un changement fondamental pour la prévention du tabagisme<sup>169</sup>. De telles évolutions du système modifieraient le mode d'accès au setting et donc aussi les priorités et les axes du travail de prévention. Les directions des programmes et des projets seraient alors confrontées à la difficulté de s'adapter au nouveau système, d'établir de nouvelles méthodes et de créer de nouveaux partenariats. Ces modifications peuvent constituer une chance comme un risque pour la prévention du tabagisme, en fonction de la manière dont les acteurs de la prévention parviennent à se positionner dans cette nouvelle situation. Pour la réussite des projets, il s'est avéré essentiel d'anticiper ces changements du système et, dans la mesure du possible, de prévoir des mesures de coordination adéquates dès la phase d'élaboration de la demande, en impliquant les chef-fe-s de projet. C'est ce qui s'est passé avec succès dans le canton de Bâle-Ville, par exemple<sup>170</sup>.

Compte tenu de la tendance à confier de plus en plus le travail de prévention aux enseignants, les projets de prévention comprenant l'élaboration de supports pédagogiques semblaient prometteurs. Pourtant, l'expérience montre que pour utiliser efficacement de tels supports, il est nécessaire de les promouvoir activement et de sensibiliser les enseignants à leur utilisation. En effet, les thématiques relatives au tabagisme peuvent être traitées de différentes manières selon les préférences de ces groupes de multiplicateurs<sup>171</sup>. Dans le projet vaudois « Tabac miroir du monde », des supports pédagogiques dédiés au tabagisme et des modules basés sur Internet ont été mis au point afin d'être utilisés dans le cadre du nouveau plan d'étude romand. Malgré certaines difficultés, pour la plupart organisationnelles, il convient de saluer cette démarche qui permet de faire face aux évolutions de ce setting, en particulier le délaissement de la prévention primaire au profit d'une prévention transversale<sup>172</sup>. Parallèlement à ces changements de fond importants, certains facteurs contextuels locaux peuvent aussi avoir des répercussions sur l'efficacité de la mise en œuvre des projets dans le setting « école ». Dans le canton du Jura par exemple, un article de journal exprimant un avis critique sur le projet « Expérience non-fumeur » en milieu scolaire a déclenché une polémique telle que la poursuite du projet a été remise en question et n'a pu avoir lieu que sous certaines conditions<sup>173</sup>. Cet exemple montre bien que même si la prévention du tabagisme chez les jeunes dans le setting « école » bénéficie généralement d'un large soutien, certains facteurs contextuels locaux peuvent limiter son efficacité.

<sup>168</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 89 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 90-91 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 107 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 81-82

<sup>169</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 90-91

<sup>170</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 89

<sup>171</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 44

<sup>172</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 148

<sup>173</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 76

Dans certains cantons, on a constaté que le setting « école » présentait des signes de saturation en raison du nombre important de demandes d'activités de prévention<sup>174</sup>. En effet, la prévention du tabagisme se trouve dans ce setting en concurrence avec d'autres thèmes que les écoles considèrent comme plus urgents à traiter. C'est ce que l'on a pu voir, par exemple, avec le projet multithématique « Freelance » mené dans le canton de Thurgovie. La thématique du tabac n'y a été traitée que de façon secondaire en raison de la nécessité d'aborder d'autres thèmes encore plus actuels comme les médias sociaux<sup>175</sup>. Certaines thématiques nouvelles liées au tabagisme, comme l'émergence de la cigarette électronique, constituent une opportunité de renforcer l'attractivité du sujet, dans la mesure où elles permettent de susciter un regain d'intérêt et de nouveaux besoins d'informations, pour remettre le sujet sur le devant de la scène et faire de la lutte contre le tabagisme une priorité<sup>176</sup>. En ce qui concerne l'organisation et la mise en œuvre des PCPT, il s'est révélé important de sélectionner les projets de façon plus ciblée et de coordonner plus systématiquement les activités internes et externes aux programmes, afin de clarifier les offres en présence dans le setting « école » et d'éviter un effet de saturation<sup>177</sup>. Les approches visant à aborder ce setting à travers des circuits alternatifs se sont aussi montrées particulièrement intéressantes. Dans certains cantons, ce type d'approche a encore pu être amélioré par une collaboration avec différents multiplicateurs selon les projets, comme par exemple les services de médecine scolaire<sup>178</sup>, certains services de consultation pour les enseignants (p. ex. consultants en éthique)<sup>179</sup> ou encore via des projets incluant les parents et les tuteurs<sup>180</sup>. Dans le canton de Zoug, on a pu observer que le fait de passer par différents moyens d'accès formels ou informels est avantageux, dans la mesure où cela permet de choisir une approche de façon flexible selon la situation et de ne pas rester bloqué<sup>181</sup>. Il est également ressorti de l'analyse des PCPT que les mesures prises dans le setting « école » sont très souvent des mesures de prévention comportementale. Pourtant, si l'on veut éviter de saturer ce setting et s'adapter aux changements contextuels décrits précédemment pour atteindre efficacement le groupe cible des jeunes, il faut aussi renforcer les mesures structurelles, en introduisant par exemple des cours de récréation voire des écoles complètes sans tabac (voir aussi chapitre 4.2.4.3 Prévention structurelle).<sup>182</sup> Des mesures en ce sens ont été envisagées dans certains concepts de projets mais n'ont jusqu'à présent pas été mises en œuvre dans le cadre des PCPT. Dans le canton de Zurich par exemple, on y a renoncé en raison de problèmes de responsabilité<sup>183</sup>. Des actions doivent être entreprises. C'est ce que montre par exemple un sondage mené dans les écoles du Tessin<sup>184</sup>, qui indique que près de 30 % des

<sup>174</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 82 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 71 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 117

<sup>175</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 94-95

<sup>176</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 81 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 71-72

<sup>177</sup> Voir rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 82 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 117

<sup>178</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 75 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 82

<sup>179</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 82

<sup>180</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 71 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 39

<sup>181</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 82

<sup>182</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 93 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 82

<sup>183</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 89-90

<sup>184</sup> Associazione Svizzera Non-fumatori (2017). Risultati del "Sondaggio nelle scuole me-die". Canobbio: ASN.

écoles n'ont pas de règlement concernant le tabagisme dans les cours de récréation et que 40 % possèdent un espace fumeur pour les enseignants<sup>185</sup>.

Les résultats obtenus dans les cantons analysés soulignent le rôle central des réseaux de partenaires et de l'utilisation active des synergies, qui constituent des facteurs de réussite pour la mise en œuvre des projets dans le setting « école »<sup>186</sup>. Dans le canton de Thurgovie par exemple, des rencontres d'échange internes au setting ont été organisées pour permettre aux chef-fe-s de projet de ce setting de se réunir régulièrement, ce qui a permis d'identifier des points de liaison entre les projets, de mettre en place des coopérations entre les activités et de renforcer les compétences<sup>187</sup>. Les projets ont aussi pu tirer avantage du maintien des contacts déjà établis et d'une promotion mutuelle. Cela pourrait être intéressant aussi entre des settings différents, par exemple à travers une collaboration entre des projets pour les jeunes dans le setting « école » et dans le setting « loisirs », ce qui n'a pas réellement fonctionné jusqu'à présent<sup>188</sup>. Bien que les réseaux mis en place aient eu des effets très positifs sur les projets, il faut souligner qu'ils dépendent encore souvent de certaines personnes et des bonnes relations entre responsables des programmes et responsables des projets<sup>189</sup>. Pour garantir la durabilité des réseaux, des efforts doivent donc être entrepris de façon active par les directions des projets et des programmes.

Tableau 10 : Synthèse « Obstacles et facteurs de réussite dans le setting école »

- Dans le setting « école », les obstacles potentiels à la mise en œuvre des projets sont principalement des facteurs contextuels, qu'il faut anticiper en prenant des mesures supplémentaires de coordination et en prévoyant des processus alternatifs.
- Compte tenu des évolutions des priorités et de la saturation qui se profile, on peut considérer que l'atteinte du setting à travers des circuits alternatifs et la collaboration avec divers multiplicateurs, comme par exemple le service de médecine scolaire, ont été des facteurs de réussite.
- Les projets de prévention à l'école comprenant non seulement des approches de prévention comportementale mais aussi des aspects structurels semblent particulièrement prometteurs pour assurer la promotion bottom-up d'une norme non-fumeur.

#### 5.2.2.3 Obstacles et facteurs de réussite dans le setting « loisirs, vie quotidienne, sport »

Dans les PCPT, c'est le setting « loisirs, vie quotidienne, sport » qui a bénéficié du plus grand nombre d'activités de prévention du tabagisme. En ce qui concerne ce setting, 74 des 80 projets menés ont été passés en revue lors des évaluations afin de déterminer leur contribution à la prévention du tabagisme. Les résultats sont présentés dans l'illustration I 4.2.9 ci-après.

<sup>185</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 113

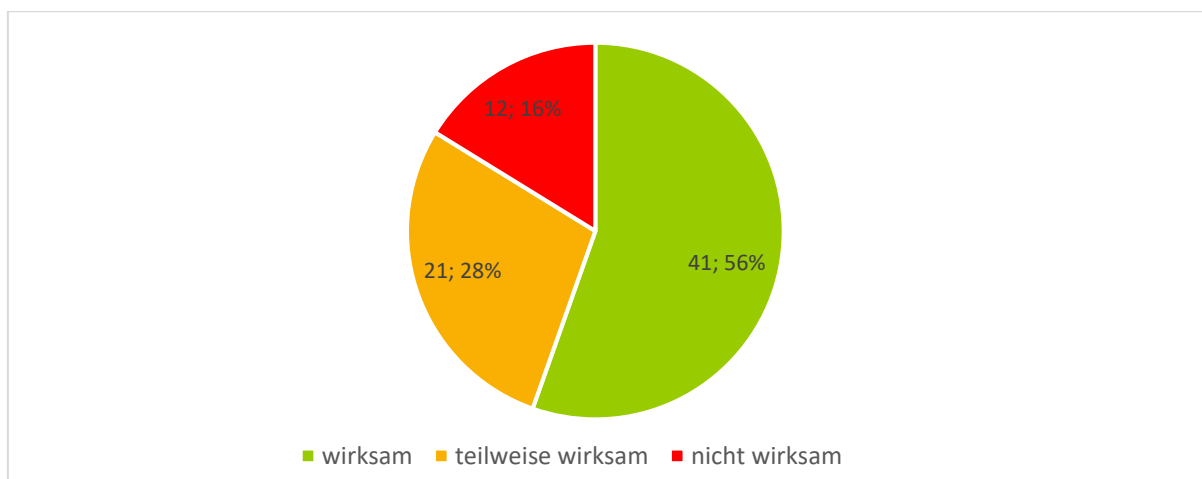
<sup>186</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 84 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 76-77 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 88

<sup>187</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 88

<sup>188</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 76-77

<sup>189</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 79, p. 84

#### I 5.2.9 : Efficacité des projets de prévention du tabagisme dans le setting « loisirs, vie quotidienne, sport » (n=74)



*Remarque :* n=74, tous les projets menés dans le setting « loisirs, vie quotidienne, sport » passés en revue dans le cadre des évaluations réalisées

Les projets les plus fréquemment menés ont été des projets nationaux de prévention comportementale pour les jeunes (projets de type II), des projets d'aide à la désaccoutumance au tabac pour les fumeurs/euses et des projets d'information pour la population générale. Compte tenu du nombre important de projets mis en place, ce sous-chapitre distingue les catégories de setting « Loisirs des jeunes », « Loisirs des fumeurs/euses » et « Loisirs de la population générale / vie quotidienne ». Les évaluations des PCPT ont livré certains enseignements intéressants concernant la réussite ou l'échec des différents projets. Nous allons les détailler ci-après.

##### Loisirs des jeunes

La catégorie « Loisirs des jeunes » comprend surtout des projets nationaux de prévention comportementale menés dans le domaine du sport, comme par exemple les projets « Prévention du tabagisme dans les salles de sport (Midnight Sports) » ou « Cool and clean », qui ont été déployés dans presque tous les cantons.

*Cool and clean.* Le projet « Cool and clean », qui s'engage dans toute la Suisse en faveur d'un sport équitable et sain, a été mis en œuvre avec succès dans de nombreux cantons et s'est d'ores et déjà montré efficace auprès du groupe cible des jeunes en termes de prévention du tabagisme. Pour le recrutement des équipes participantes, qui reste encore difficile dans certains cas, les liens instaurés par les directions de projet avec les associations et les clubs sportifs ont été très utiles, tout comme les ambassadeurs et ambassadrices récemment mis en place par les PCPT<sup>190</sup>. Un certain nombre de projets cantonaux « Cool and clean » ont aussi bénéficié d'une promotion à travers les cours J+S et les championnats et tournois de sport, ainsi que de l'intégration des principes du projet dans les camps sportifs<sup>191</sup>. En ce qui concerne la mise en place d'une norme non-fumeur, il reste encore des

<sup>190</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 37 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 51 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 44

<sup>191</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 43 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 51-52 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du

améliorations possibles mais de nombreux cantons ont complété leurs mesures de prévention comportementale par de premières actions de prévention structurelle. Par exemple, certains cantons se sont fixé pour objectif de lancer des installations sportives sans fumée, ont travaillé sur des concepts allant dans ce sens et ont déjà mis en œuvre certains d’entre eux<sup>192</sup>. Dans ce domaine aussi, la collaboration avec différentes personnes clés, comme les concierges et gardiens des installations sportives concernées, a constitué un facteur de réussite<sup>193</sup>. La stratégie consistant à échanger les expériences positives a également contribué à dissiper les craintes des associations et des communes en ce qui concerne les nouveaux règlements<sup>194</sup>.

*Midnight Sports.* Comme le projet « Cool and clean », le projet « Prévention du tabagisme dans les salles de sport (Midnight Sports) » est destiné à prévenir le tabagisme et s’adresse aux jeunes, en leur proposant des activités sportives le samedi soir en tant qu’alternative au tabagisme. Ce projet a connu un vif succès et le concept non-fumeur a bien été mis en pratique mais il s’agit d’un projet multidimensionnel et l’aspect de la prévention du tabagisme a souvent été abordé de façon trop passive et pas assez ciblée<sup>195</sup>. En matière de prévention, les formations spécialement organisées sur le thème du tabagisme pour les jeunes qui exercent une influence ont été particulièrement positives. Lors de ces formations, ils se sont engagés à ne pas fumer et ont été sensibilisés à leur rôle de modèle<sup>196</sup>. Bien que cette approche par les pairs semble déjà faire ses preuves, le respect effectif de la norme non-fumeur est encore peu contrôlé et la réponse aux écarts de conduite ou la façon d’aborder le tabagisme ne sont pas encore assez rigoureux et systématiques<sup>197</sup>. Ce projet a été particulièrement efficace en termes de prévention du tabagisme dès lors qu’une collaboration a été établie avec la Ligue pulmonaire et avec des multiplicateurs, comme cela a été le cas dans le canton de Thurgovie par exemple. La Ligue pulmonaire a été présente lors des événements organisés pour réaliser des tests de CO et un médecin est venu de Saint-Gall pour nouer un dialogue avec les jeunes, parler avec eux de leur consommation de tabac et leur donner des conseils<sup>198</sup>. Le contexte local s’est aussi révélé un facteur de réussite déterminant pour la mise en œuvre du projet « Midnight Sports ». Dans un canton, les riverains d’une salle de sport ont opposé une résistance inattendue au projet, ce qui a empêché la réalisation des activités à l’endroit prévu<sup>199</sup>. Dans de nombreux endroits, il reste encore des améliorations possibles en ce qui concerne le maintien des sites dans la durée. C’est le cas dans le canton de Bâle-Campagne par exemple, où un site a dû fermer en raison d’un manque de financements<sup>200</sup>. Dans le canton du Tessin au contraire, la grande popularité du projet s’explique aussi par le contexte (géographique) local : en effet, le projet a reçu un accueil particulièrement

tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 45 ; rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 38

<sup>192</sup> Voir p. ex. rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 52, p. 67 ; rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 44

<sup>193</sup> Rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 83

<sup>194</sup> Rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 72

<sup>195</sup> Voir p. ex. rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 38-39 ; rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 57

<sup>196</sup> Rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 38-39 ; rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 37-38 ; rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 53

<sup>197</sup> Rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 47-48 ; rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 49

<sup>198</sup> Rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 45-46

<sup>199</sup> Rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 37-38, p. 72

<sup>200</sup> Rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 52

positif dans les petites localités rurales, un peu isolées, où il n'y avait pas beaucoup d'autres offres de loisirs. Dans certains cas, il a même été mené à l'initiative des communes ou de groupes de parents<sup>201</sup>. Afin de mieux le faire connaître, une collaboration a été mise en place avec les médias locaux, des événements sportifs ont été co-organisés et la situation locale a été prise en compte lors de la mise en œuvre, en intégrant les transports publics par exemple. Dans une commune, un bus supplémentaire a même été affrété pour que les jeunes puissent participer à la soirée « Midnight Sports »<sup>202</sup>. Au Tessin, le projet complémentaire « Everfresh » a également été intégré dans le PCPT pour sensibiliser les jeunes au tabagisme lors de cours spéciaux, leur donner le statut de coach lors des événements « Midnight Sports » organisés par la suite et leur permettre de mettre en place diverses activités pour les autres jeunes. Ce projet rencontre déjà un vif succès et complète efficacement le projet « Midnight Sports »<sup>203</sup>.

En plus de ces deux grands projets nationaux pour les jeunes, des activités ont aussi été organisées dans de nombreux cantons dans le sous-setting « Loisirs des jeunes », afin de développer des approches particulièrement innovantes ou de tenter de créer de nouveaux lieux d'intervention. Avec le projet pilote « Prévention par les pairs » mené dans le canton de Fribourg par exemple, la thématique du tabagisme a pu être présentée aux groupes cibles de façon particulièrement attractive et efficace en menant divers projets artistiques (films ou pièces de théâtre) sur ce thème avec les groupes cibles eux-mêmes. Cette approche moderne, combinée à la qualité des prestations et des effets de ce projet, semble non seulement confirmer le potentiel de ce type d'initiatives d'éducation par les pairs, avancé par la littérature, mais aussi susciter un intérêt considérable et renouvelé auprès des partenaires de mise en œuvre<sup>204</sup>. Les projets menés dans le domaine de l'animation de jeunesse en milieu ouvert semblent eux aussi prometteurs, dans la mesure où ils permettent d'accéder différemment au groupe cible des jeunes (voir aussi chapitre 4.2.3.2 Groupe cible des jeunes). Bien que les projets n'aient pour l'instant eu qu'une efficacité limitée, l'accent ayant été mis sur la formation et la sensibilisation et moins sur des activités concrètes, certains besoins ont déjà pu être identifiés, de nouvelles connaissances acquises et des contacts précieux noués avec un nouveau setting qui se caractérise par une forte prévalence du tabagisme et qui présente donc aussi un potentiel important du point de vue de l'égalité des chances<sup>205</sup>. Si le projet vaudois « Loisirs sans tabac » n'a lui aussi atteint qu'une partie des effets escomptés, il a entrepris des démarches importantes pour accéder autrement aux jeunes dans le cadre de leurs loisirs, à travers les centres d'animation<sup>206</sup>.

Enfin, dans le setting « Loisirs », des projets d'information et des offres de consultation ont été mis en place auprès des jeunes, avec un bilan plutôt mitigé. Certains n'avaient pas de lien direct avec la thématique du tabagisme et n'ont donc eu qu'une efficacité limitée en ce qui concerne la prévention du tabagisme (p. ex. le projet « Offres de consultation » dans le canton de Bâle-Campagne)<sup>207</sup>. Pour d'autres, il faudrait se montrer plus attentif afin d'éviter les doublons (p. ex. dans le canton de Bâle-

<sup>201</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 113-114

<sup>202</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 113-114

<sup>203</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 53-54, p. 167-169

<sup>204</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 60-61, p. 93-94 ; p. 143

<sup>205</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 67-68 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 50

<sup>206</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 106, p. 115-116

<sup>207</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 70

Ville, le projet « Mix-your-life » coexiste avec le projet national similaire « feel-ok.ch » déjà mis en place)<sup>208</sup>.

### Loisirs des fumeurs/euses

Le sous-setting « Loisirs des fumeurs/euses » comprend les différents projets menés dans le domaine de l'arrêt / de la désaccoutumance au tabac pour le groupe cible des fumeurs/euses (leurs résultats sont aussi décrits dans le chapitre 4.2.3.3 Groupe cible des fumeurs/euses). Parmi ces projets se trouvent diverses offres de désaccoutumance au tabac dans des centres de consultation, des lignes téléphoniques dédiées à l'arrêt du tabagisme, le projet national de concours pour arrêter de fumer et de nombreux projets destinés à des groupes cibles spécifiques.

*Cours / consultations de désaccoutumance au tabac.* En ce qui concerne les consultations de désaccoutumance au tabac, notamment sous forme de cours en groupe, on a constaté dans certains cantons que la demande était plutôt faible et ne permettait pas d'atteindre les prestations et les effets recherchés. Cela s'explique par la difficulté de prendre rendez-vous mais aussi par certains facteurs tels que la taille réduite du canton. En effet, les personnes intéressées sont moins nombreuses dans les petits cantons et, pour des raisons de proximité locale, elles craignent d'être stigmatisées si elles participent à des cours pour bénéficier de conseils sur la dépendance<sup>209</sup>. Dans certains cantons comme le Valais, on a constaté que la fragmentation de la population due aux particularités géographiques du canton représente aussi un obstacle pour une consultation centrale sur la désaccoutumance au tabac. Voilà pourquoi, dans ce canton, le projet « J'arrête de fumer » a été organisé sur les médias sociaux pour proposer un soutien décentralisé à tous les habitants/tes du canton. Dans d'autres cantons, la difficulté de recruter des participants pour les cours de désaccoutumance en groupe a également nui à l'efficacité de la mise en œuvre de cette mesure. Les consultations individuelles et les offres pour certains groupes cibles spécifiques (comme les fumeurs/euses de langue turque dans le projet « Tiryaki Kukla », par exemple) ont rencontré nettement plus de succès<sup>210</sup>. Comme dans beaucoup de projets, la promotion auprès de différents cercles de multiplicateurs a constitué un facteur de réussite pour les consultations de désaccoutumance au tabac. Dans le canton de Thurgovie par exemple, de nombreux médecins ont reçu des informations sur les offres de consultation, ce qui a permis aux projets d'atteindre un plus grand nombre de personnes adressées par les médecins<sup>211</sup>. La publicité réalisée autour des projets dans les settings « entreprise » et « sport » ont aussi permis d'attirer tout particulièrement l'attention des jeunes sur les offres de désaccoutumance au tabac et de les recruter<sup>212</sup>. Dans le canton de Zurich, une promotion active via une vaste campagne publicitaire a eu un impact très positif. Certes, elle a été très onéreuse et son effet a été amplifié par la taille du canton mais cette stratégie de promotion est aussi évaluée régulièrement

<sup>208</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2018, p. 57

<sup>209</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 40 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 41

<sup>210</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 40-42, p. 79

<sup>211</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 46

<sup>212</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 89

dans le canton<sup>213</sup>. Concrètement, l'évaluation permet d'identifier les lacunes et de mettre en place des mesures correctives si nécessaire – ce qui n'a pas encore été réalisé partout<sup>214</sup>.

*Ligne stop-tabac.* Dans de nombreux PCPT, des projets visant à promouvoir la ligne téléphonique nationale stop-tabac ont été intégrés. Les objectifs de cette ligne étant fixés au niveau national, la réussite du projet a été évaluée sur la base d'enquêtes nationales. S'il a été difficile de l'évaluer au sein des différents cantons (p. ex. parce que la provenance des appels n'est pas enregistrée)<sup>215</sup>, il a été possible d'en tirer quelques enseignements au sujet des facteurs de réussite déterminants. Dans certains cantons par exemple, des synergies au sein du PCPT ont été volontairement utilisées et la ligne stop-tabac a été utilisée pour différents projets dans différents settings. Au Tessin, elle a été utilisée dans les cliniques et les hôpitaux via le projet « Hospital Territorial Quit Support », dans le canton de Bâle-Campagne pour la consultation en pharmacie et la consultation ambulatoire sur les addictions, dans le canton de Vaud pour les consultations médicales de PMU Lausanne<sup>216</sup>. Des informations sur la ligne stop-tabac ont aussi été mises à disposition sur différentes plateformes de la Ligue pulmonaire et de la Ligue contre le cancer, intégrées dans les formations des infirmières scolaires et abordées de façon systématique dans le cadre des questions posées au CIPRET<sup>217</sup>. À Neuchâtel, une promotion très active a aussi été menée lors des événements culturels, durant les festivals, sur des stands d'information dans les centres commerciaux et à la radio<sup>218</sup>. Des efforts plus systématiques en ce sens auraient été souhaitables dans l'ensemble des cantons afin d'atteindre un public cible encore plus large.

*Concours pour arrêter de fumer.* Le concours pour arrêter de fumer, qui a été intégré dans de nombreux PCPT, a été confronté aux difficultés posées par les évolutions nationales, sur lesquelles les directions de projet cantonales n'ont aucune influence. Concrètement, le projet national a été suspendu durant une année du programme puis il a été adapté, ce qui a nui à la cohérence des programmes cantonaux, en réduisant les possibilités de planification et de concrétisation du projet au niveau cantonal<sup>219</sup>. Les modifications apportées au projet, à savoir la promotion conjointe du concours pour arrêter de fumer et d'une journée pour arrêter de fumer, ont semé la confusion parmi les personnes intéressées et entraîné une baisse du nombre d'inscriptions<sup>220</sup>. La promotion a pourtant été assurée comme prévu par des cercles de multiplicateurs très variés au sein des cantons<sup>221</sup>.

### Loisirs de la population générale

Ce dernier sous-setting rassemble des projets menés dans le domaine de la vie quotidienne, pour la population générale ou pour des groupes cibles spécifiques. Dans de nombreux cantons, des projets d'information et des activités de relations publiques et de sensibilisation ont été mis en place. Après

<sup>213</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 45

<sup>214</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 41

<sup>215</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 68

<sup>216</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 57 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 54 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 105-106

<sup>217</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 57 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 44 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Neuchâtel, 2019, p. 66

<sup>218</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Neuchâtel, 2019, p. 66

<sup>219</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 45, p. 117-118

<sup>220</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 46

<sup>221</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 54-55



évaluation des prestations et des effets obtenus sur les groupes cibles, les résultats sont très variables. Si certains projets offrent encore un important potentiel d'optimisation et n'ont pour l'instant pas pu contribuer réellement à l'amélioration de la visibilité de la thématique du tabagisme en raison de leur portée limitée, d'autres se sont déjà montrés efficaces, ont pu atteindre de bons résultats avec des prestations variées et ont ancré la notion de prévention du tabagisme auprès du public.

Dans un certain nombre de cantons, la réussite d'un projet a été limitée par des objectifs trop peu ambitieux, ce qui a abouti à des prestations moins efficaces<sup>222</sup>. Lorsque les besoins ont été mal estimés et le public cible mal défini, cela a aussi eu un impact négatif sur la mise en œuvre des projets<sup>223</sup>. Un certain nombre de projets ont vu leur portée limitée par le choix des plateformes employées : le projet « Travail de relations publiques » mené dans le canton de Bâle-Campagne, par exemple, a principalement eu recours aux moyens de communication internes à l'administration et n'a été que peu présent dans les médias, donc pas assez visible auprès du public<sup>224</sup>. Un bon écho médiatique s'est avéré être un facteur déterminant pour la réussite des projets, en aidant les organismes concernés à être perçus comme des interlocuteurs / centres de compétences essentiels dans le domaine de la prévention du tabagisme<sup>225</sup>. Les projets couvrant une large palette d'activités auprès d'un public diversifié dans différents domaines et via divers moyens de communication ont obtenu des résultats particulièrement satisfaisants. Concrètement, cela a consisté à être présent lors de différents événements culturels ou sportifs, à organiser des ateliers pour des groupes cibles spécifiques, à mettre en place des formations et des consultations, à mettre à disposition des supports d'information, à répondre aux questions de la population, à envoyer des communiqués de presse et des lettres d'information, à distribuer des brochures et à créer des sites Web. En menant un travail en réseau avec d'autres projets, comme cela a été fait dans le canton d'Uri dans le cadre de la collaboration avec « Cool and clean », il a été possible d'améliorer la visibilité du projet et de contribuer ainsi à la réussite du travail de relations publiques<sup>226</sup>. La prise en compte de thèmes d'actualité comme la cigarette électronique et les autres nouveaux produits du tabac, de même que le travail auprès des centres de jeunesse à vocation socio-pédagogique et des maisons de détention pour mineurs, qui présentent aussi une importante composante liée à l'égalité des chances vu la forte prévalence observée dans ce milieu, ont également été très positifs<sup>227</sup>. Les projets qui se sont avérés efficaces ont également pu bénéficier de la présence d'ONG expérimentées et fortement engagées au sein de la direction du projet<sup>228</sup>.

<sup>222</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 55 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 41

<sup>223</sup> Voir rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 41 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 47, p. 57

<sup>224</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 55, p. 69

<sup>225</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 57 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 59 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 41

<sup>226</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 42

<sup>227</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 67 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 41

<sup>228</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 71-72

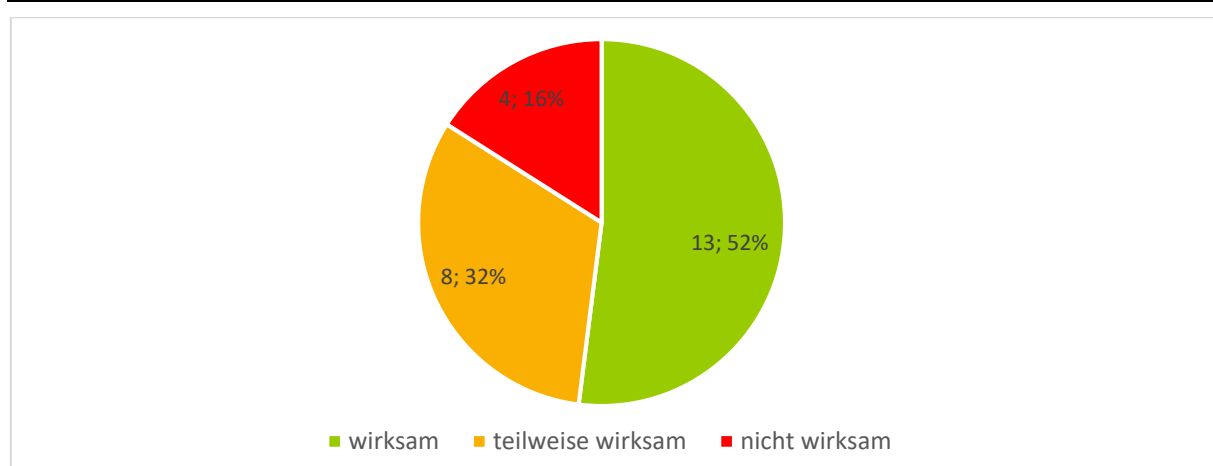
Tableau 11 : Obstacles et facteurs de réussite dans le setting « loisirs, vie quotidienne, sport »

- Les projets menés dans le sous-setting « Loisirs des jeunes » ont été confrontés à certains obstacles tels que des difficultés de recrutement (Cool and Clean), le manque de lien avec la thématique du tabagisme (Midnight Sports) et l'existence de doublons (Offres de consultation). Parmi les facteurs de réussite, on peut en revanche citer le travail sur des approches innovantes et modernes (éducation par les pairs), la création de moyens d'accès alternatifs aux groupes cibles via de nouveaux settings (p. ex. animation de jeunesse en milieu ouvert, centres de loisirs) et le renforcement de la norme non-fumeur par des mesures structurelles (Midnight Sports). La réussite des projets a aussi été influencée – de façon positive ou négative – par certains facteurs liés au contexte local et par la collaboration avec diverses personnes clés (Midnight Sports).
- Les projets menés dans le sous-setting « Loisirs des fumeurs/euses », notamment les cours collectifs de désaccoutumance au tabac, ont souvent été entravés par une demande trop faible. L'organisation d'une promotion active et diversifiée sur les offres auprès de divers cercles de multiplicateurs et d'autres projets et settings a par contre été très bénéfique. Certains facteurs comme des interruptions de financement ou des modifications apportées aux projets ont porté atteinte à la cohérence des projets et donc à leur réussite.
- Enfin, la réussite des projets d'information / de relations publiques dans le sous-setting « Loisirs dans la population générale / groupes cibles spécifiques » a été fortement influencée par le choix des canaux de communication, la portée et la diversité des activités, le travail en réseau entre les projets et la prise en compte de certains thèmes d'actualité.

#### 5.2.2.4 Obstacles et facteurs de réussite dans le setting « entreprise »

Dans le setting « entreprise », 25 projets ont été menés dans l'ensemble des cantons. Leur contribution à une prévention efficace du tabagisme a été évaluée. La réussite de ces projets est présentée dans l'illustration I 4.2.10.

I 5.2.10 : Efficacité des projets de prévention du tabagisme dans le setting « entreprise » (n=25)



*Remarque :* n=25, tous les projets menés dans le setting « entreprise » passés en revue dans le cadre des évaluations réalisées

Dans le setting « entreprise », les projets menés dans la plupart des cantons ont principalement été des projets de prévention comportementale ciblant le début et l'arrêt du tabagisme. Les évaluations ont montré qu'il est relativement difficile d'organiser l'accès aux entreprises pour mettre en œuvre

les projets du setting « entreprise ». Le projet « Entreprise sans fumée » par exemple, qui aide les employés des entreprises participantes à arrêter de fumer par le biais de cours et de séances d'information, a peu intéressé les entreprises – ce sont surtout des organisations publiques et de grandes sociétés qui ont souhaité y participer<sup>229</sup>. Il semble que cette tendance soit liée à la conjoncture économique et à la structure économique locale. Dans le canton de Saint-Gall par exemple, qui a été fortement touché par la crise de la dette dans la zone euro, les offres payantes de désaccoutumance au tabac ont été supprimées<sup>230</sup>. Dans le canton de Zoug, où sont implantées de grandes multinationales, l'accès aux entreprises a certes été simplifié par des structures opérationnelles bien définies mais il règne souvent dans ces entreprises une culture libérale marquée par une certaine hostilité envers les projets nationaux de santé<sup>231</sup>. Par ailleurs, les activités organisées dans le setting « entreprise » se heurtent parfois à l'idée, au sein des entreprises, que la prévention du tabagisme est une affaire privée et non professionnelle. La direction du projet « Entreprise sans fumée » rapporte aussi que les entreprises craignent souvent d'intervenir de façon trop poussée dans les libertés de leurs collaborateurs et de s'immiscer dans leur vie privée<sup>232</sup>. Bien que le recrutement pour le projet « Entreprise sans fumée » ait été difficile dans la plupart des cantons, certains sont parvenus à mener un nombre satisfaisant de cours de désaccoutumance au tabac au sein des entreprises, avec une bonne efficacité. Cela a été le cas au Valais, par exemple. La réussite du projet dans ce canton peut être attribuée à la diversification de la promotion réalisée autour de ce projet : en plus des moyens habituels et de la prise de contact directe avec les entreprises, le projet a aussi été mis en avant par d'autres programmes et labels dans le domaine de la promotion de la santé en Valais. Dans le Haut-Valais, le problème du faible nombre d'inscriptions a aussi pu être contourné en organisant des cours avec des participants de plusieurs entreprises<sup>233</sup>. Compte tenu du peu d'intérêt exprimé par les entreprises du secteur privé, il faudrait peut-être exploiter davantage le nombre de participants potentiels des administrations cantonales et renforcer la promotion concernant les offres au sein de l'administration, afin d'augmenter la portée de projets qui, comme « Entreprise sans fumée », sont par ailleurs efficaces. Des premiers efforts en ce sens ont par exemple été menés dans le canton de Bâle-Ville<sup>234</sup>. Les initiatives de ce type sont prometteuses non seulement en raison des effectifs importants des administrations cantonales mais aussi et surtout parce qu'elles permettent d'accéder aux réseaux existants des directions de programme et de projet. Cela s'est avéré décisif pour la réussite d'un certain nombre de projets, par exemple dans les cantons du Valais ou de Vaud<sup>235</sup>.

Dans le projet « Apprentissage sans tabac », qui s'adresse aux apprentis dans le setting « entreprise » et qui cherche à prévenir le début du tabagisme, divers obstacles et facteurs de réussite ont également été observés. Un premier obstacle à ce projet a été, dans certains cantons, l'incertitude concernant le financement. En effet, le FPT a supprimé les moyens financiers alloués à ce projet, ce

<sup>229</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 80

<sup>230</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 72

<sup>231</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 84

<sup>232</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 72 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 84

<sup>233</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 77

<sup>234</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 94

<sup>235</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 43 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 46, p. 60

qui a fortement compliqué la mise en œuvre du projet, par ailleurs efficace<sup>236</sup>. À l'inverse, la collaboration intercantonale, le contact étroit avec les écoles professionnelles et la promotion d'autres activités de prévention du tabagisme pour les jeunes ont été particulièrement positifs<sup>237</sup>. La motivation et l'engagement de la direction du projet mais aussi des responsables d'apprentissage concernés, qui sont souvent très engagés sur le plan social et peuvent servir de point d'accès à l'entreprise, ont aussi joué un rôle important. Le projet, tel qu'il a été mené dans le canton de Saint-Gall, peut être cité en exemple de bonnes pratiques à cet égard<sup>238</sup>. Dans le canton de Zurich, on a pu constater que le projet a été très efficace mais que le recrutement au sein de certaines branches et écoles professionnelles a été difficile, en particulier dans le secteur de l'artisanat<sup>239</sup>. Pour des raisons liées à l'égalité des chances et à la forte prévalence du tabagisme observée, il serait souhaitable de diversifier la stratégie de recrutement dans ces branches. Dans le canton du Valais par exemple, les plans semestriels de certaines écoles professionnelles ont été pris en compte et une certaine flexibilité a été accordée en ce qui concerne les délais d'inscription au projet, ce qui a facilité le recrutement. Au Valais également, une stratégie de recrutement intéressante a pu être observée dans une entreprise, qui a mis au point une sorte de « système de récompense » accordant un jour de congé supplémentaire aux personnes ayant participé au projet<sup>240</sup>. Les approches créatives de ce type sont relativement simples à mettre en place et pourraient motiver les apprentis à participer.

Tableau 12 : Synthèse « Obstacles et facteurs de réussite dans le setting entreprise »

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans le setting « entreprise », la réussite des projets a principalement été entravée par des difficultés d'accès aux entreprises, celles-ci estimant souvent que cet aspect de la prévention relève du domaine privé et non professionnel. Certains facteurs liés au contexte, comme la situation économique, ont également eu une influence sur l'intérêt porté par les entreprises aux projets (les intérêts économiques primant sur la prévention).</li> <li>• Parmi les facteurs de réussite identifiés, on peut citer une diversification de la promotion des projets, l'utilisation du potentiel de participation de l'administration publique et l'accès aux jeunes via les écoles professionnelles.</li> </ul> |
|--|

#### 5.2.2.5 Obstacles et facteurs de réussite dans le setting « marché »

Dans les PCPT évalués, 15 projets ont été affectés au setting « marché », tous cantons confondus. La réussite de ces projets est représentée dans l'illustration I 4.2.11 ci-après.

<sup>236</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 106 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 106 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 128

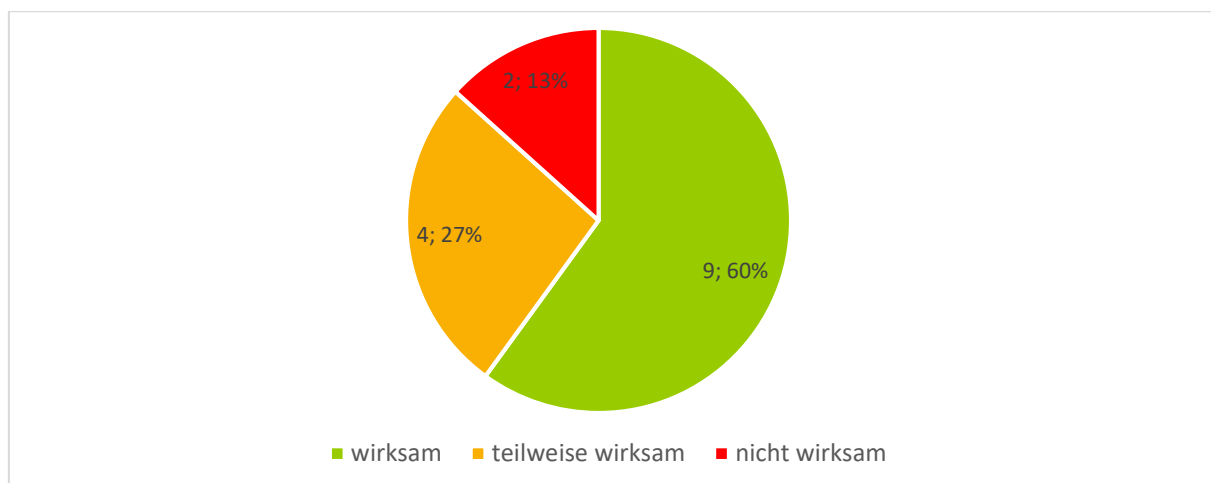
<sup>237</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 82-83 et p. 105

<sup>238</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 105

<sup>239</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 91

<sup>240</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 77

### I 5.2.11 : Efficacité des projets de prévention du tabagisme dans le setting « marché » (n=15)



*Remarque :* n=15, tous les projets menés dans le setting « marché » passés en revue dans le cadre des évaluations réalisées

Dans le setting « marché », les cantons ont particulièrement mis l'accent sur des activités structurales de prévention du tabagisme relatives à l'application de la protection de la jeunesse. Des achats tests de tabac ont été planifiés et mis en œuvre dans différents cantons et des formations ont été organisées afin de sensibiliser le personnel de vente à cette thématique. Les nombreux enseignements tirés de ces initiatives sont décrits plus en détail ci-dessous, dans le chapitre 4.2.4.3 consacré à la prévention structurelle.

241 242 243 244 245

Pour les projets du setting « marché » destinés à promouvoir et à défendre des projets législatifs, comme le projet « Einführung Verkaufsbewilligungen Tabakwaren » (introduction d'autorisations de vente pour les produits du tabac) mené dans le canton de Bâle-Campagne, il était essentiel d'instaurer un climat politique favorable et d'obtenir un soutien (politique) de différents partenaires<sup>246</sup>. Dans ce canton, on a donc associé le niveau intercantonal au projet, lequel a été présenté dans le cadre de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS). Par le biais de la CDS, tribune d'échange d'expériences intercantionales, le canton de Bâle-Campagne a pu éveiller l'intérêt d'autres cantons pour son projet. Grâce à cela, il se pourrait que le projet bénéficie au final d'un meilleur soutien politique dans son propre canton. Le climat politique et les évolutions nationales ont aussi parfois motivé l'arrêt délibéré de projets législatifs dans certains cantons. C'est notamment le cas du canton de Soleure, où on a renoncé à tout effort d'harmonisation des mesures de protection de la jeunesse au motif que des adaptations similaires de la protection de la jeunesse

<sup>241</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 54 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2018, p. 45

<sup>242</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 53- 54

<sup>243</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 54 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 64

<sup>244</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 51

<sup>245</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 54

<sup>246</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 62-63

étaient prévues au niveau national à cette époque<sup>247</sup>. En Thurgovie, le projet de loi visant à relever l'âge minimal pour l'achat de produits du tabac a été rapidement abandonné face à des réactions politiques très négatives<sup>248</sup>. Dans le canton de Vaud, les activités prévues dans le setting « marché » ont été affectées par certains retards dans l'agenda politique du canton. Résultat : les achats tests prévus n'ont pas pu être effectués et le projet concerné a dû se limiter à des activités d'ordre informatif<sup>249</sup>.

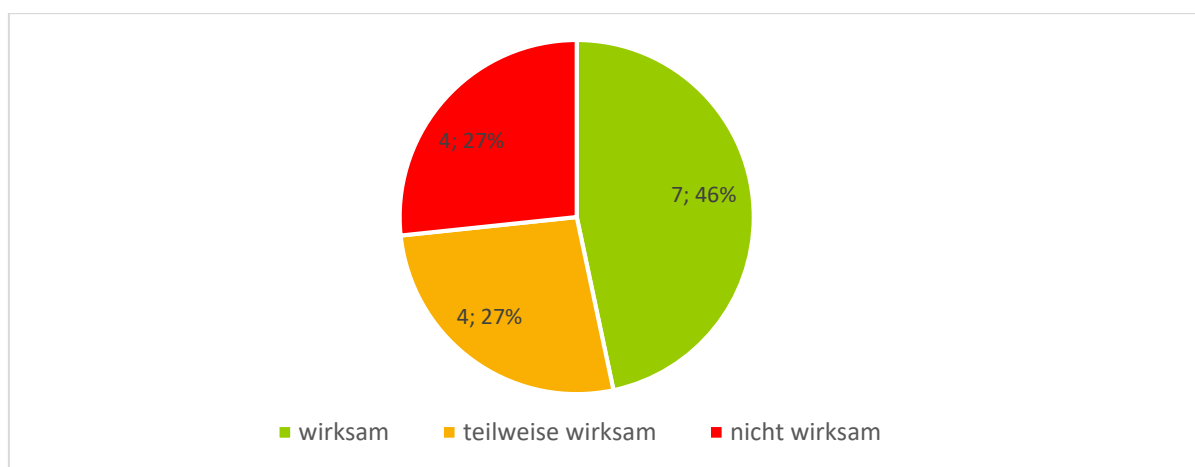
Tableau 13 : « Obstacles et facteurs de réussite dans le setting marché »

- Pour les projets menés dans le setting « marché », certains facteurs contextuels, tels que les bases légales insuffisantes et le manque de soutien (politique), ont constitué de réels obstacles.
- Ces obstacles ont toutefois pu être surmontés grâce à une bonne communication, une flexibilité dans la mise en œuvre des projets ainsi que grâce à la coopération avec différents partenaires, y compris au niveau intercantonal.

#### 5.2.2.6 Obstacles et facteurs de réussite dans le setting « espace public »

Au total, 15 des projets évalués peuvent être affectés au setting « espace public ». Leur contribution à une prévention du tabagisme efficace est représentée dans l'illustration I 4.1.12.

I 5.2.12 : Efficacité des projets de prévention du tabagisme dans le setting « espace public » (n=15)



*Remarque :* n=15, tous les projets menés dans le setting « espace public » passés en revue dans le cadre des évaluations réalisées

Dans la plupart des cantons évalués, ce setting a été couvert par des projets structurels dans le domaine de l'application de la protection contre le tabagisme passif. Quelques projets ont également été menés dans le domaine de la publicité pour les produits du tabac et du sponsoring. Le chapitre 4.2.4.3 sur la prévention structurelle décrit plus en détail les nombreux enseignements tirés de ces projets en ce qui concerne la protection contre le tabagisme passif et l'interdiction de la publicité pour les produits du tabac et le sponsoring.

<sup>247</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 42-43

<sup>248</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 52

<sup>249</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 62-63

La plupart des projets évalués concernant l'application de la protection contre le tabagisme passif se sont déjà avérés efficaces, ou au moins partiellement efficaces, et ont également permis de fournir les prestations recherchées dans ce setting. De nombreux contrôles du respect de la législation en vigueur ont été effectués, notamment dans les lieux de restauration, et des actions ont été prises en cas d'abus. Un travail d'information a été mené et des réponses ont été apportées aux questions de la population. On a ainsi pu contribuer dans une large mesure à la protection contre le tabagisme passif dans les espaces publics. Cependant, il faut aussi souligner que, bien souvent, la protection contre le tabagisme passif répondait déjà à un niveau d'exigence élevé avant l'instauration des PCPT, et que les PCPT n'ont fait que contribuer au maintien des efforts déjà engagés<sup>250</sup>. Toutefois, on a aussi constaté des insuffisances en matière de contrôle dans plusieurs cantons. Par exemple, aucun contrôle n'était effectué dans les bars aux heures tardives ni dans les établissements non-fumeurs, et lorsque c'était le cas, ces contrôles se limitaient souvent à des inspections techniques des fumoirs<sup>251</sup>. Du reste, la protection contre le tabagisme passif sur le lieu de travail constitue aussi un réel défi. Si des problèmes en la matière ont bien été constatés dans le cadre des projets, il n'a encore été décidé d'aucune mesure corrective systématique, en raison de l'absence d'autorisation pour mener des contrôles, d'un manque de proactivité et du peu d'intérêt manifesté par les entreprises<sup>252</sup>. Le soutien de la population et la possibilité de s'appuyer sur les bases solides érigées par les précédentes stratégies en matière de tabagisme ont été bénéfiques pour les projets menés dans le setting « espace public »<sup>253</sup>. Par ailleurs, des résultats particulièrement intéressants ont été obtenus pour les projets dans le cadre desquels on a pu établir de précieuses coopérations avec différents partenaires, tels que la police cantonale et la police communale, qui ont participé aux contrôles<sup>254</sup>. Dans certains cantons, les efforts menés en ce sens ont toutefois été vains. Dans le canton du Jura par exemple, les partenaires recherchés n'ont pas souhaité collaborer, ce qui a nui à l'efficacité des projets concernés<sup>255</sup>. Dans le domaine de la protection contre le tabagisme passif, de nombreuses activités relèvent de la compétence des communes. Par conséquent, l'intérêt et la participation au niveau communal se sont révélés être soit un important facteur de réussite, soit un obstacle au succès des projets menés dans ce setting. Dans le canton de Thurgovie par exemple, les communes ont manifesté très peu d'intérêt pour une approche coordonnée de l'application de la protection contre le tabagisme passif, telle qu'envisagée par la direction du projet, et cette dernière a dû se limiter à des activités d'information pour ne pas empiéter sur les compétences des communes<sup>256</sup>. Certains projets menés dans ce setting se sont donc activement orientés vers les communes et ont tenté de les atteindre via des moyens d'accès directement liés aux compétences communales,

<sup>250</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 52-53 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 52

<sup>251</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 61-62 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 51-52

<sup>252</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 77 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 53, p. 54

<sup>253</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 51 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 52

<sup>254</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 43, p. 51 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Neuchâtel, 2019, p. 59-60 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 45

<sup>255</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 46

<sup>256</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 61

comme des campagnes de lutte anti-littering (lutte contre l'abandon de déchets sur la voie publique) ou des règlements sur l'interdiction de fumer dans les aires de jeux pour enfants<sup>257</sup>.

Les projets menés dans le domaine de la restriction de la publicité et du sponsoring dans le setting « espace public » se sont avérés peu fructueux dans l'ensemble, même si, souvent, cela était aussi dû aux évolutions contextuelles concernant la législation nationale sur les produits du tabac. Dans le canton de Fribourg par exemple, les efforts cantonaux ont été stoppés en raison des débats parlementaires menés à l'échelle nationale concernant la législation sur les produits du tabac car les évolutions nationales les auraient rendus obsolètes<sup>258</sup>. Si cela a empêché la fourniture de certaines prestations initialement prévues, d'autres activités bienvenues de mobilisation et de sensibilisation de la population et des acteurs politiques à la législation sur les produits du tabac ont été menées. Ainsi, dans le canton de Vaud, une enquête a permis de démontrer que l'opinion publique était favorable à une interdiction de la publicité pour les produits du tabac<sup>259</sup>.

Tableau 14 : Synthèse « Obstacles et facteurs de réussite dans le setting espace public »

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'exploitation de bonnes synergies pour la réalisation des contrôles ainsi que le soutien et l'intérêt de la population et des partenaires de mise en œuvre, avec lesquels de précieuses collaborations ont pu être initiées ont été des facteurs de réussite déterminants pour les projets menés dans le setting « espace public ».</li> <li>• À l'inverse, des bases légales insuffisantes, des responsabilités mal délimitées, un manque d'intérêt des acteurs pertinents pour la mise en œuvre et le manque de proactivité de certaines directions de projet sont autant de facteurs qui ont pu entraver la réussite des projets.</li> </ul> |
|---|

#### 5.2.2.7 Obstacles et facteurs de réussite dans le setting « coordination »

Différents cantons ont mené des projets visant à coordonner certaines activités dans d'autres settings. Le bilan de ces projets est mitigé : certains d'entre eux se sont révélés très utiles et prometteurs, tandis que d'autres n'ont jusqu'à présent apporté aucune plus-value pour la prévention du tabagisme dans les cantons concernés et ne devraient plus être poursuivis sous leur forme actuelle. C'est ce que l'on constate aussi dans l'illustration I 4.1.13 représentant la réussite des projets menés dans le setting « coordination ».

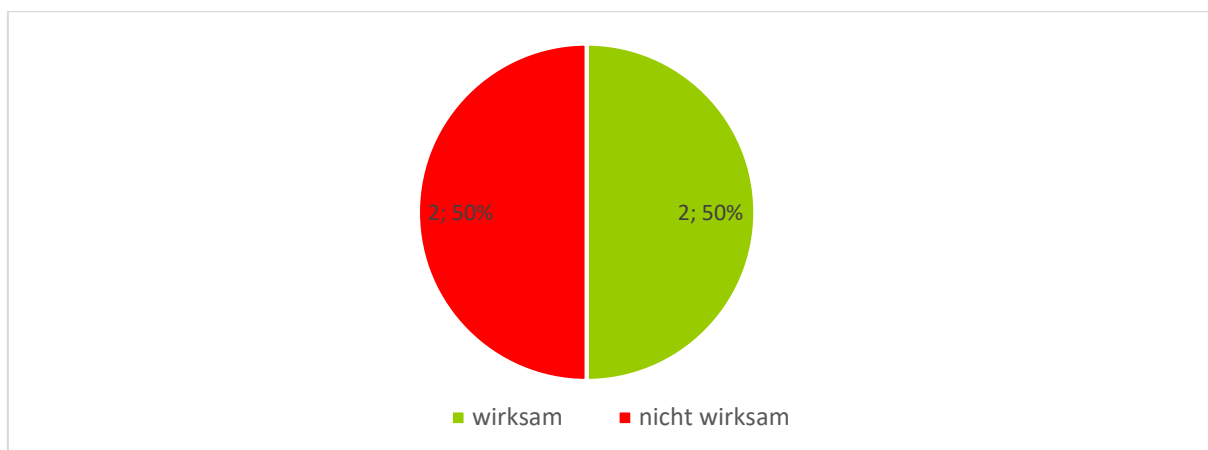
<sup>257</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 63

<sup>258</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 53

<sup>259</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 62



I 5.2.13 : Efficacité des projets de prévention du tabagisme dans le setting « coordination »  
(n=4)



*Remarque :* n=4, tous les projets menés dans le setting « coordination » passés en revue dans le cadre des évaluations réalisées

Les projets menés dans le setting « coordination » ont contribué à donner une vue d'ensemble des activités de prévention du tabagisme, notamment à travers deux projets menés dans les cantons de Zoug et de Zurich concernant les différentes offres de désaccoutumance au tabac<sup>260</sup>. Si le projet mis en œuvre dans le canton de Zoug n'a toutefois pas pu produire d'effets supplémentaires en raison de certaines faiblesses de conception et de défaillances lors de la transmission de projets, dans le canton de Zurich, c'est le manque d'intérêt pour la coordination manifesté par les différents fournisseurs qui explique pourquoi il a été impossible d'atteindre l'objectif visé, à savoir construire de manière plus active des ponts entre les offres d'aide à la désaccoutumance<sup>261</sup>. Ces deux projets mettent en lumière trois obstacles typiques des projets menés dans ce setting. L'exemple du canton de Zoug nous montre premièrement qu'il est essentiel de se doter d'une base conceptuelle solide. Le projet mené dans ce canton comprenait notamment trop peu d'objectifs avec un réel impact sur l'efficacité<sup>262</sup>. Deuxièmement, il souligne l'importance de gérer avec soin les transmissions de projets ; dans cet exemple, le manque de rigueur en la matière a été tel qu'il a accentué les faiblesses de conception et de mise en œuvre du projet<sup>263</sup>. Enfin, le projet zurichois nous enseigne qu'un manque d'intérêt de la part des acteurs concernés peut également mettre à mal l'efficacité d'un projet, et ce indépendamment de la qualité de sa conception et de sa mise en œuvre<sup>264</sup>.

Cependant, les cantons de Zurich et du Tessin ont aussi profité des résultats très satisfaisants de deux projets menés dans le setting « coordination » et qui montrent à quel point des mesures de coordination peuvent être utiles à un PCPT dans son ensemble. Le projet de coordination zurichois dans le setting « école » a par exemple largement contribué à clarifier les responsabilités de chacun,

<sup>260</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 50 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 47

<sup>261</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 40, p. 88 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 47

<sup>262</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 40, p. 50

<sup>263</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 88

<sup>264</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 47

a mis en relation les différents acteurs (à savoir des représentant-e-s d'écoles et des services spécialisés dans le domaine de la prévention), a garanti un échange d'informations et a ainsi favorisé l'exploitation des synergies<sup>265</sup>. Parmi les facteurs de réussite de ce projet, il faut souligner la création d'un groupe de travail thématique baptisé « Volksschule » (« scolarité obligatoire »), qui s'est révélé très efficace pour mettre au point une stratégie cohérente, harmoniser des activités non coordonnées et, de manière générale, mettre au point de façon conjointe de nouveaux concepts et des solutions aux problèmes rencontrés<sup>266</sup>. Le projet du Tessin « Divulgazione scientifica » (vulgarisation scientifique) représente également une plus-value majeure pour le programme et montre comment les complémentarités entre les acteurs étatiques et non étatiques peuvent être exploitées de façon judicieuse. Si les acteurs non étatiques ont apporté dans ce projet de nombreuses connaissances concrètes pour la mise en œuvre de la prévention du tabagisme, le SPVS (Servizio di promozione e di valutazione sanitaria) a quant à lui mis à disposition sa vaste expertise scientifique et ses compétences solides dans le domaine de la santé<sup>267</sup>. À travers ce projet, le SPVS a soutenu de manière transversale différents projets du PCPT pour la collecte de données et les processus de surveillance. Il a également réalisé des analyses et des enquêtes et s'est engagé pour que la diffusion de ces informations auprès des divers cercles de multiplicateurs et du grand public soit réalisée en fonction des groupes cibles. Cela a eu plusieurs effets positifs : les différents projets en ont profité pour améliorer leur mise en œuvre, les groupes cibles ont pu être sensibilisés davantage et une contribution significative a été apportée à une prévention du tabagisme fondée sur des données probantes<sup>268</sup>.

Tableau 15 : Synthèse « Obstacles et facteurs de réussite dans le setting coordination »

- Dans le setting « coordination », les faiblesses de conception et les lacunes en matière de définition des objectifs, le manque d'intérêt de la part des partenaires concernés ainsi que des défaillances lors de la transmission de projets ont constitué les principaux obstacles aux projets et ont nui à leur efficacité.
- À l'inverse, l'exploitation ciblée des synergies et des complémentarités s'est révélée être un important facteur de réussite. Sur ce point, la plus-value apportée par des réunions d'échange régulières et institutionnalisées s'est surtout manifestée au sein des groupes de travail thématiques, en permettant une mise en relation précieuse des acteurs concernés.

#### 5.2.2.8 Obstacles et facteurs de réussite dans le setting « médical »

Comme le montre le chapitre introductif 4.2.2.1, le setting « médical » ne faisait pas partie des priorités des PCPT analysés et seuls quelques projets ont été mis en œuvre dans ce setting. Les évaluations réalisées dans les cantons montrent pourtant que les activités de prévention du tabagisme dans le setting « médical » présentent un grand potentiel, en particulier pour ce qui est de la détection précoce et de l'atteinte du groupe cible des fumeurs/euses par le biais d'offres de désaccoutumance au tabac. La réussite des 18 projets de prévention du tabagisme évalués dans le setting « médical » est représentée dans l'illustration I 4.2.14. Comme dans les autres settings, l'évaluation des

<sup>265</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 47

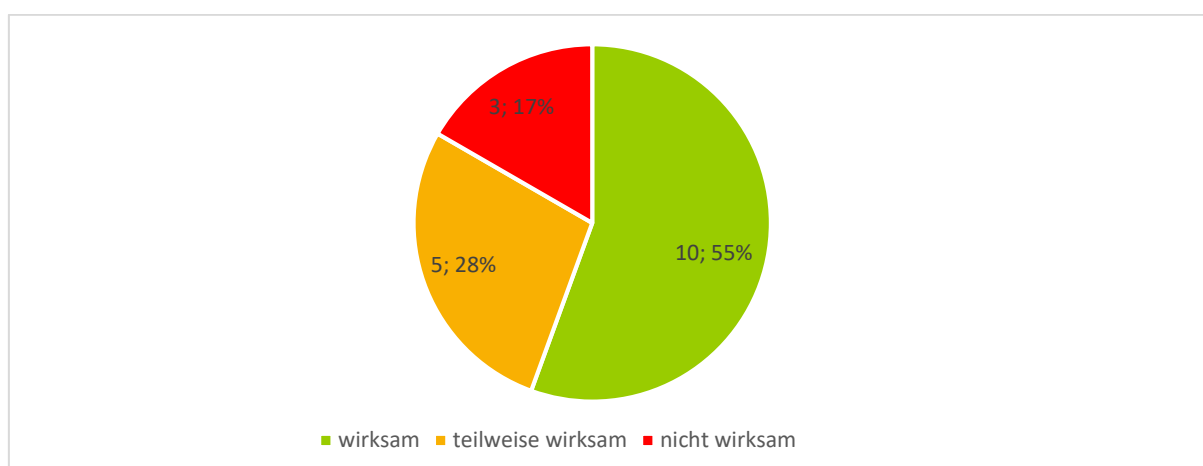
<sup>266</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 54, p. 80-81

<sup>267</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 120-121

<sup>268</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 64-65

activités de prévention du tabagisme dans le cadre des PCPT a permis de tirer divers enseignements concernant les obstacles et les facteurs de réussite dans le setting « médical » aussi. Ces obstacles et facteurs sont présentés ci-après.

#### I 5.2.14 : Efficacité des projets de prévention du tabagisme dans le setting « médical » (n=18)



*Remarque :* n=18, tous les projets menés dans le setting « médical » passés en revue dans le cadre des évaluations réalisées

L'expérience des projets cantonaux menés dans le setting « médical » montre qu'il est relativement difficile d'accéder à et de mettre en place des coopérations réussies dans ce setting, les nombreuses thématiques en concurrence donnant souvent lieu à une absence de priorités, voire parfois à un manque d'adhésion à la prévention du tabagisme<sup>269</sup>. Toutefois, on a observé plusieurs exemples qui illustrent la manière dont il est possible de remédier à ces difficultés. L'exemple du projet « Hospital Quit Support » mené dans le canton de Saint-Gall témoigne de l'effet positif d'un financement incitatif. Devant le refus initial de l'hôpital cantonal de soutenir financièrement l'offre d'aide à la désaccoutumance du projet, la Ligue pulmonaire a financé une unité correspondante au sein du canton au cours des premières années. Plus tard, lorsque la Ligue pulmonaire a décidé de réduire les moyens alloués à cette unité, le partenaire de mise en œuvre, désormais convaincu de l'utilité des mesures, s'est montré disposé à prendre en charge une partie du financement<sup>270</sup>. Dans le projet « Apothekenberatung » (conseils en pharmacie) mis en œuvre dans le canton de Bâle-Ville, les incitations financières pour les pharmacies participantes, associées à une campagne publicitaire, ont aussi eu des effets positifs. Le nombre de consultations de désaccoutumance au tabac en pharmacie a été particulièrement élevé<sup>271</sup>. Dans le canton du Tessin, un événement a été organisé par les directions de projet à destination des membres des directions des hôpitaux du canton à l'occasion d'un projet pilote mis en œuvre à l'hôpital de Mendrisio. Cet événement a contribué à sensibiliser les membres des directions à la thématique grâce à des exemples de bonnes pratiques et a produit un effet d'imitation dû à la concurrence que se livrent les hôpitaux. Il a également montré à ces derniers l'importance de la thématique de la prévention du tabagisme pour le canton, avec un discours prononcé en

<sup>269</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, p. 111-112

<sup>270</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 72-73

<sup>271</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 90

cette occasion par la cheffe de l'unité administrative responsable de la direction stratégique du PCPT<sup>272</sup>.

Les problèmes d'accès au setting ont également pu être évités grâce à une collaboration ciblée avec certains groupes professionnels, comme par exemple dans le canton du Valais avec le projet « Enfance sans fumée ». Dans le cadre de ce projet, il a été possible d'atteindre les sages-femmes, en qualité de multiplicateur, par le biais des sections cantonales de la Fédération suisse des sages-femmes. En effet, il s'est avéré que les structures administratives compliquaient l'accès via les hôpitaux<sup>273</sup>. Dans le canton de Soleure, il a fallu sensibiliser les cardiologues eux-mêmes afin que le projet « Rauchstoppperatung an Solothurner Spitälern » (consultation des hôpitaux soleurois pour la désaccoutumance au tabac) puisse être mieux accepté<sup>274</sup>. Dans le cadre de ce projet, on a également constaté que les formations dans le domaine des soins étaient insuffisantes sur le plan de la sensibilisation, d'où l'idée prometteuse de collaborer à l'avenir avec des Hautes écoles de santé (HES)<sup>275</sup>. De même, dans le canton du Tessin, c'est un travail de sensibilisation intense et des contacts directs initiés par des pneumologues qui ont permis de convaincre des médecins de famille de la complémentarité des projets de prévention du tabagisme dans les hôpitaux. Pourtant, ceux-ci s'étaient montrés très sceptiques au début, car ils percevaient ces projets comme des activités concurrentes<sup>276</sup>. La collaboration avec diverses personnes clés, proches du terrain et intervenant en tant que partenaires de mise en œuvre semble essentielle pour faciliter l'accès, améliorer l'acceptation et, au final, ancrer la prévention du tabagisme dans le setting « médical ». Il convient toutefois de veiller à éviter toute dépendance excessive à l'égard d'une personne en particulier. En cas de changement de personnel, une telle dépendance pourrait causer des problèmes de mise en œuvre voire même un échec complet du projet, comme cela s'est produit dans le cadre du projet « Hospital Quit Support » dans le canton de Zoug<sup>277</sup>.

Outre les projets menés dans des hôpitaux et des pharmacies, qui pour la plupart ont déjà contribué efficacement à la prévention du tabagisme, des projets du setting « médical » ont été menés dans d'autres secteurs, comme par exemple dans celui de la consultation ambulatoire sur les addictions (canton de Bâle-Campagne). Dans ce canton, de nouveaux partenariats avec deux centres de consultation sur les addictions ont permis d'aborder pour la première fois et de manière systématique des personnes dépendantes concernant leur consommation de tabac<sup>278</sup>. Les collaborateurs des centres de consultation sur les addictions – à l'exception des responsables des personnes les plus dépendantes – ont manifesté un grand intérêt pour le sujet et les interventions spécifiques qui pouvaient être menées dans ce domaine. En revanche, les patient-e-s préfèrent qu'une distinction soit faite entre les différents aspects de l'addiction. La consultation ambulatoire sur les addictions présente donc un grand potentiel, notamment en matière de détection précoce et d'orientation vers des services externes de consultation sur la désaccoutumance au tabac<sup>279</sup>. Dans certains cantons, il serait intéressant de proposer des activités dans ce domaine, car on pourrait profiter de la proximité

<sup>272</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 111-112

<sup>273</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 77-78, p. 111

<sup>274</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 80

<sup>275</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 80

<sup>276</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 112

<sup>277</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 89

<sup>278</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 104, p. 112

<sup>279</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 113

organisationnelle entre les services compétents pour créer des synergies et les exploiter activement<sup>280</sup>. De la même manière, le canton de Vaud a suivi une stratégie intéressante pour atteindre des groupes cibles spécifiques. Concrètement, on a adopté une approche transversale qui a tiré parti des liens existants avec d'autres problèmes de santé associés à la consommation de tabac (alcoolisme, santé bucco-dentaire et diabète) pour créer de nouveaux moyens d'accéder aux personnes concernées. Cette démarche est d'autant plus intéressante qu'elle permet aussi de mettre en place de nombreux liens utiles avec des institutions ou d'autres programmes cantonaux de prévention<sup>281</sup>.

Tableau 16 : Synthèse « Obstacles et facteurs de réussite dans le setting médical »

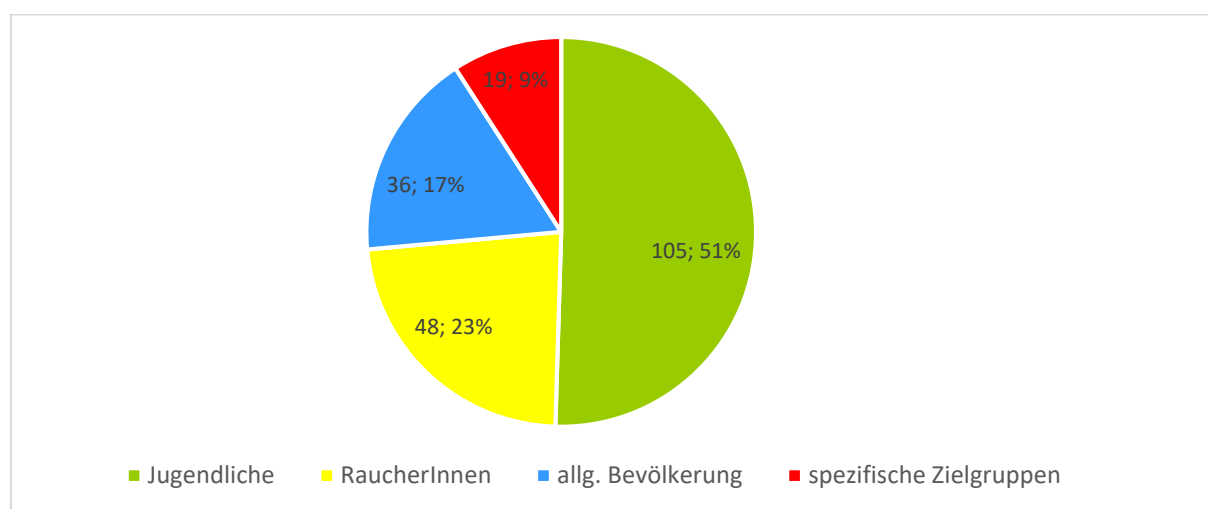
- Les principaux obstacles aux projets menés dans le setting « médical » ont été la difficulté d'accès au setting causée par la multitude de sujets concurrents et l'absence de priorités dans la prévention du tabagisme.
- Cependant, plusieurs projets de ce setting ont déjà été couronnés de succès et ce, grâce à des facteurs de réussite déterminants tels que le travail de persuasion intense réalisé par les multiplicateurs/trices dans ce setting et le traitement du setting via des moyens d'accès alternatifs (p. ex. sensibilisation du personnel infirmier par l'intermédiaire des HES ou des sages-femmes par le biais d'associations professionnelles). Le soutien officiel du canton, qui s'est traduit par des financements incitatifs ou la présence de représentants cantonaux à des manifestations, a été un autre facteur de réussite.
- Lorsqu'on aborde des groupes cibles spécifiques, il est possible de traiter conjointement différents problèmes de santé ou de dépendance, ce qui s'inscrit dans l'esprit des stratégies nationales.

### 5.2.3 Groupes cibles

#### 5.2.3.1 Vue d'ensemble de la réussite par groupe cible (descriptif)

Les projets de prévention du tabagisme des PCPT se sont adressés à quatre groupes cibles différents : tout d'abord les jeunes, qui ont été les plus ciblés dans l'ensemble des cantons, suivis des fumeurs/euses, de la population générale et enfin de différents groupes cibles spécifiques. La répartition des projets selon les différents groupes cibles est représentée dans l'illustration I 4.2.15 ci-après.

I 5.2.15 : Répartition des projets par groupe cible (n=208)

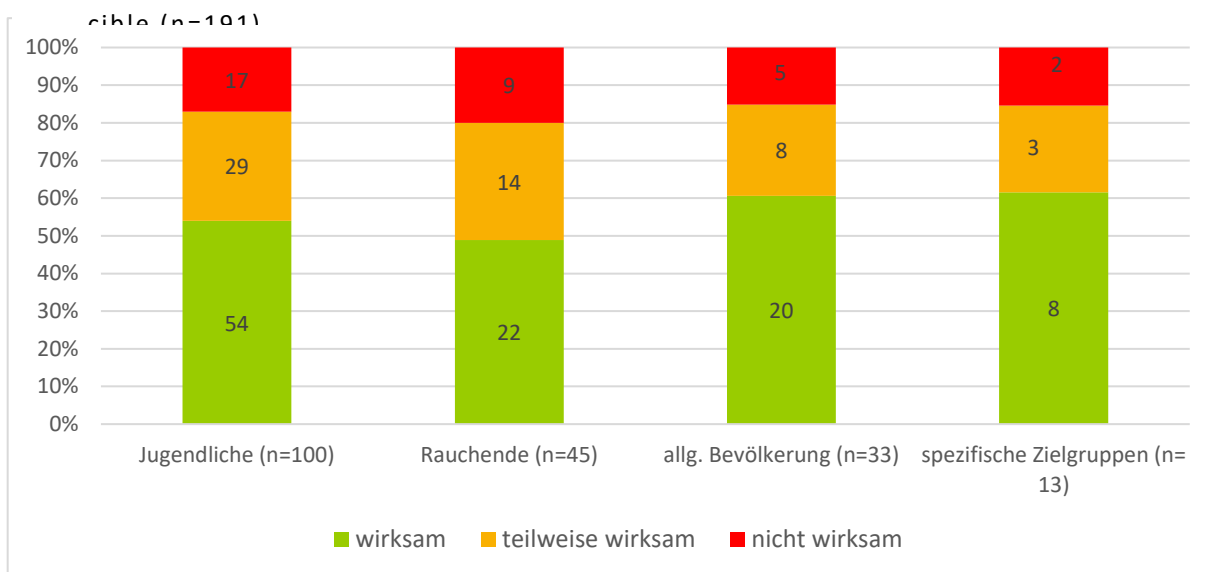


<sup>280</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 83

<sup>281</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 103-104

L'illustration I 4.2.16 présente, pour chaque groupe cible, la réussite des projets passés en revue dans le cadre des PCPT. L'évaluation de la réussite des projets se fonde sur l'analyse des données recueillies et sur la contribution que ces projets ont apportée à une prévention efficace du tabagisme à ce jour.

#### I 5.2.16 Efficacité de la prévention du tabagisme : réussite observée pour chaque groupe



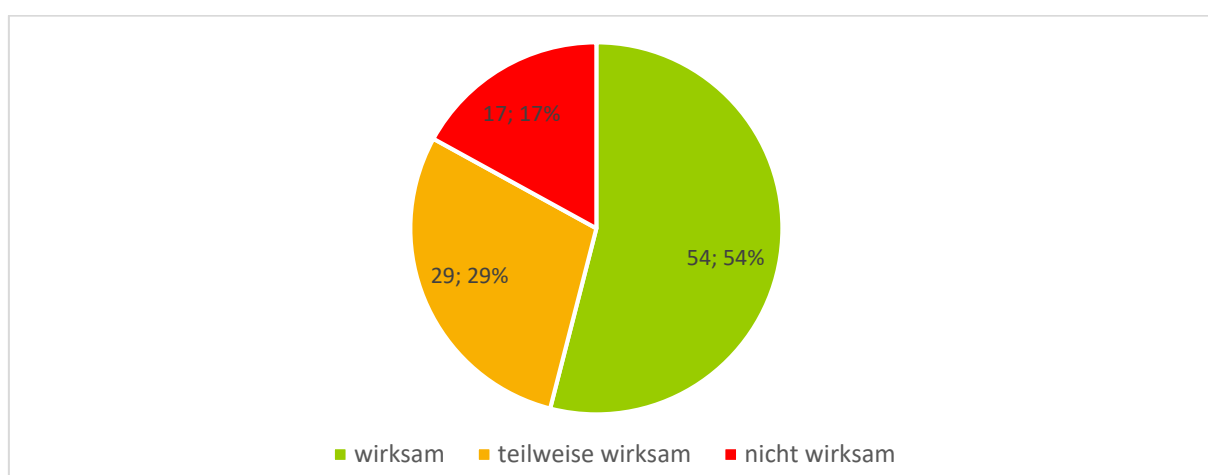
*Remarque :* n=191, tous les projets passés en revue dans le cadre des évaluations réalisées avec les groupes cibles mentionnés précédemment (avant-projets et projets interrompus de façon anticipée non pris en compte).

- **Jeunes :** dans l'ensemble des cantons, 51 % des projets (105 projets sur 208) s'adressaient aux jeunes, ce qui en fait, et de loin, le groupe cible le plus souvent visé par les activités de prévention du tabagisme des PCPT. Sur ces 105 projets, l'équipe d'évaluation en a analysé 100 et 54 % (n=54) d'entre eux ont été considérés efficaces. Si 29 projets (29 %) ont été partiellement couronnés de succès, 17 projets (17 %) n'ont pas encore produit d'effets.
- **Fumeurs/euses :** dans les PCPT évalués, 48 projets (48 projets sur 208, soit 23 %) avaient pour groupe cible les fumeurs/euses. Sur les 45 projets évalués, 22 (49 %) ont obtenu de bons effets, 14 (31 %) ont été modérément efficaces et 9 (20 %) n'ont pas encore été jugés concluants par l'équipe d'évaluation.
- **Population générale :** la population générale a été ciblée par 36 projets (36 projets sur 208, soit 17 %) menés dans le cadre des PCPT, dont 33 ont pu être évalués au final. Parmi ces projets, 20 (61 %) ont été jugés efficaces, 8 (24 %) partiellement efficaces et 5 (15 %) ont été évalués comme sans succès à ce jour.
- **Groupes cibles spécifiques :** seuls 19 projets ont été consacrés à des groupes cibles spécifiques (19 projets sur 208, soit 9 %). Sur les 13 projets qui ont pu être évalués, 8 (62 %) ont été jugés fructueux. Si 3 autres projets (23 %) ont été au moins partiellement efficaces, 2 (15 %) n'ont eu aucun impact.

#### 5.2.3.2 Obstacles et facteurs de réussite auprès du groupe cible des jeunes

Dans de nombreuses actions cantonales de prévention du tabagisme, les jeunes constituent le principal groupe cible et toute une palette de mesures est déployée pour s'adresser à ce groupe. Pas moins de 105 projets, tous cantons confondus, se sont intéressés aux jeunes. Parmi ces projets, 100 ont pu être évalués et leur contribution à une prévention efficace du tabagisme dans les différents cantons a été estimée. La réussite de ces projets est représentée dans l'illustration I 4.2.17 ci-après.

I 5.2.17 : Efficacité des projets de prévention du tabagisme pour le groupe cible des jeunes (n=100)



*Remarque :* n=100, tous les projets menés auprès du groupe cible des jeunes passés en revue dans le cadre des évaluations réalisées

Les évaluations réalisées ont permis de tirer divers enseignements concernant ces mesures et d'identifier des moyens qui permettront à l'avenir d'atteindre le groupe cible des jeunes de manière encore plus efficace. Une première constatation importante concerne l'accès aux jeunes. Jusqu'à présent, ils ont été abordés principalement à travers des projets menés dans le domaine scolaire. Bien que la plupart de ces projets aient été efficaces, d'autres moyens d'accès pourraient être envisagés afin d'élargir encore la couverture de ce groupe cible. Dans le canton de Vaud par exemple, un nouveau projet novateur (« Loisirs sans tabac ») a permis d'atteindre encore plus efficacement les jeunes dans le cadre de leurs loisirs, à travers des activités menées dans les centres de jeunesse<sup>282</sup>. Dans ce même canton – mais en dehors du PCPT – on a aussi obtenu de bons résultats en optant pour une approche ludique et en développant un jeu de réalité virtuelle (Splash Pub) destiné à sensibiliser les jeunes à la publicité pour les produits du tabac et aux stratégies publicitaires de l'industrie du tabac<sup>283</sup>. Des projets ont aussi misé sur l'initiative d'éducation par les pairs, avec des jeunes servant de modèles, une stratégie qui s'est avérée particulièrement payante. Ainsi, comme dans le cadre du projet fribourgeois « Prévention par les pairs », des jeunes ont collaboré au développement de projets artistiques sur le tabagisme qui s'adressaient à leurs pairs. Dans le projet « Everfresh » mené au Tessin et dans différents cantons avec les formations « Midnight Sports » pour moni-

<sup>282</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 106

<sup>283</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 54, p. 88

teurs/trices de sports ou encore dans le cadre du projet vaudois « Loisirs sans tabac », déjà mentionné précédemment, on a pu tirer parti de l'image positive des assistant-e-s sociaux/les intervenant auprès des jeunes dans des centres de loisirs<sup>284</sup>.

Du reste, il serait judicieux d'utiliser des settings alternatifs pour s'adresser aux sous-catégories particulièrement vulnérables du groupe cible des jeunes, d'autant plus que cela permettrait de promouvoir la dimension de l'égalité des chances. Plusieurs projets des PCPT montrent que l'animation de jeunesse en milieu ouvert en particulier offre un certain potentiel en la matière et qu'il existe aussi une vraie demande de la part des animateurs/trices<sup>285</sup>. La prévention du tabagisme a également suscité un vif intérêt parmi les maisons de détention fermées pour mineurs et les foyers pour jeunes, où l'on observe une forte prévalence du tabagisme et un manque de compétences dans ce domaine, comme l'illustre un exemple dans le canton du Valais<sup>286</sup>. Des coopérations innovantes ont également permis d'interpeller encore davantage les jeunes participants sur la question de la prévention du tabagisme, comme en témoignent les résultats du projet « Midnight Sports », déjà évoqué plus haut (chapitre 4.2.2.3 Setting « loisirs, vie quotidienne, sport »). En plus des activités habituelles, cela s'est traduit concrètement par une collaboration avec la Ligue pulmonaire, qui a participé aux événements « Midnight Sports » en réalisant diverses activités, en diffusant des informations et en communiquant autour des offres de désaccoutumance au tabac. Outre la collaboration avec une ONG bien établie, les échanges intercantonaux se sont aussi révélés être un facteur de réussite. Le soutien d'un médecin engagé de Saint-Gall a permis de mettre davantage en lumière la question du tabagisme chez les jeunes, lesquels ont entre autres été incités à participer à des cours de désaccoutumance au tabac<sup>287</sup>. Des évaluations et des enquêtes, comme celles menées dans le cadre d'un projet scolaire au Tessin, permettent en outre d'identifier les thèmes et les aspects de la prévention du tabagisme qui intéressent particulièrement les jeunes<sup>288</sup>.

Un autre constat a été fait au sujet de la mise en place d'une chaîne de détection précoce efficace. Bien que de nombreux projets aient permis d'identifier les jeunes fumeurs/euses et que des interventions de courte durée aient été menées, dans de nombreux cas, cela n'a pas systématiquement débouché sur un suivi ou un renvoi de ces jeunes vers des offres de désaccoutumance au tabac<sup>289</sup>. Voilà pourquoi il est important d'exploiter activement et systématiquement les synergies entre les projets, comme cela se fait déjà dans le canton de Fribourg, avec au final une promotion croisée des projets. L'expérience de ce canton montre également que cela permettrait aussi de surmonter les difficultés de recrutement, observées en de nombreux endroits, pour les cours spécialisés dans la désaccoutumance au tabac.<sup>290</sup> À cet égard, il serait judicieux d'impliquer divers acteurs, tels que des

<sup>284</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 61, p. 93-94 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 53-54, p. 114 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Zoug, 2015, p. 38-39 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 106

<sup>285</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 80

<sup>286</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 75

<sup>287</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 89

<sup>288</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 114-115

<sup>289</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 94 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 121 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 122 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 113-114 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 89

<sup>290</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 93



enseignants, des médecins scolaires et des assistant-e-s sociaux/les ou encore des centres de consultation sur les addictions, en tant que multiplicateurs et médiateurs. Une autre mesure consisterait à créer une offre de désaccoutumance au tabac qui réponde spécifiquement aux besoins des jeunes, comme c'est déjà le cas dans le canton de Zurich avec le cours spécialisé dans la désaccoutumance au tabac « Aufhören nach Mass »<sup>291</sup>.

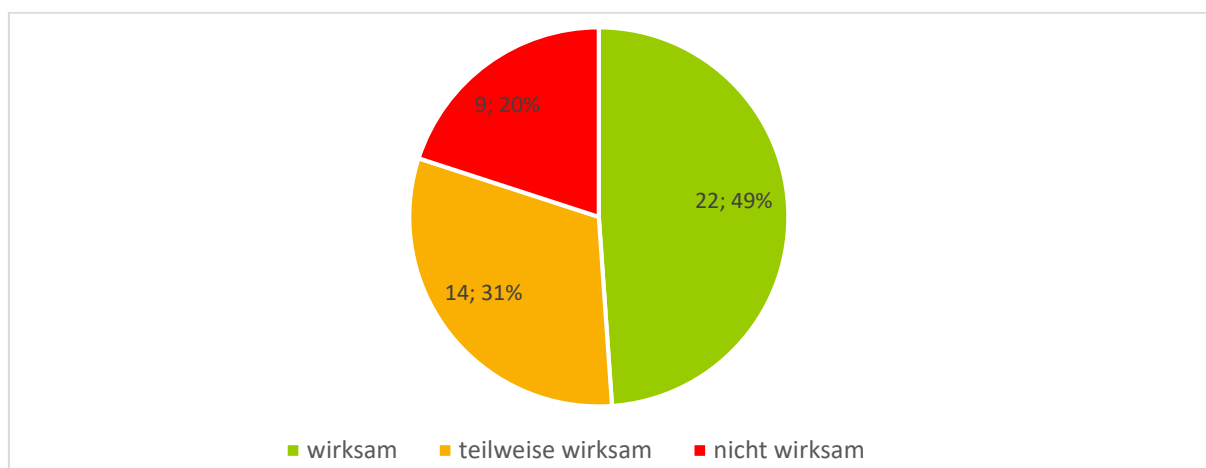
Tableau 17 : Synthèse « Obstacles et facteurs de réussite auprès du groupe cible des jeunes »

- Parmi les projets ciblant les jeunes, ceux qui ont été particulièrement efficaces sont les projets qui ont adopté des approches innovantes et modernes (p. ex. l'éducation par les pairs), atteint le groupe cible visé ou des sous-groupes spécifiques au moyen de nouveaux settings (p. ex. animation de jeunesse en milieu ouvert, maisons de détention pour mineurs et foyers) et établi des collaborations fructueuses avec des organisations et des personnes clés intervenant en tant que multiplicateurs (enseignant-e-s, assistant-e-s sociaux/les, médecins, etc.).
- Ce dernier point est également essentiel pour la mise en place d'une chaîne de détection précoce, domaine dans lequel il existe encore un potentiel d'optimisation. En effet, il manque non seulement une mise en lien systématique de différents projets avec des offres appropriées de désaccoutumance au tabac, mais bien souvent aussi une offre spécifique de désaccoutumance au tabac pour les jeunes.

#### 5.2.3.3 Obstacles et facteurs de réussite auprès du groupe cible des fumeurs/euses

Divers projets menés dans le cadre des PCPT ont déjà ciblé avec succès le groupe des fumeurs/euses. Cependant, il existe aussi d'autres projets qui présentent encore un potentiel d'optimisation. La réussite des 45 projets évalués est représentée dans l'illustration I 4.2.18 ci-après.

I 5.2.18 : Efficacité des projets de prévention du tabagisme pour le groupe cible des fumeurs/euses (n=45)



*Remarque :* n=45, tous les projets menés auprès du groupe cible des fumeurs/euses passés en revue dans le cadre des évaluations réalisées

Différentes observations sur des projets ciblant ce groupe permettent d'identifier les obstacles et les facteurs de réussite. Un certain nombre d'enseignements importants concernent les différentes

<sup>291</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 56 et p. 82

offres de désaccoutumance au tabac. Dans de nombreux cantons, on observe des effets positifs sur les fumeurs/euses effectivement atteint-e-s. Néanmoins, les personnes ayant reçu des conseils sont généralement peu nombreuses et il a souvent fallu faire face à des difficultés de recrutement pour les cours et consultations de désaccoutumance au tabac. Dans le canton de Saint-Gall, on a par exemple constaté que de nombreux fumeurs/euses souhaitaient arrêter de fumer mais que les offres d'aide existantes dans le canton étaient méconnues<sup>292</sup>. Et le même phénomène a été constaté dans les cantons de Zoug et de Soleure<sup>293</sup>. Les observations faites dans les cantons de Zurich et de Thurgovie soulignent toute l'importance de promouvoir des offres de manière adaptée afin d'améliorer leur efficacité. Si, dans le canton de Zurich, une vaste campagne publicitaire pour des cours collectifs de désaccoutumance au tabac s'adressant spécifiquement aux adultes a permis de recruter suffisamment de participants, le cours de désaccoutumance pour les jeunes n'a attiré que quelques participants, car il n'avait fait l'objet que d'une publicité limitée<sup>294</sup>. Dans le canton de Thurgovie, où les offres de désaccoutumance au tabac ont été activement promues, on a également pu toucher un grand nombre de fumeurs/euses et attirer avec succès l'attention des jeunes sur les aides à la désaccoutumance, notamment en promouvant des projets dans les settings « entreprise » et « loisirs / sport »<sup>295</sup>. Il paraît donc nécessaire, pour la plupart des futurs PCPT, de dresser un bilan de la situation et d'envisager une révision de la stratégie en matière de « désaccoutumance ». En plus de renforcer la cohérence des stratégies de promotion des offres et, de manière générale, de clarifier les causes des problèmes de mise en œuvre, il faudrait mieux relier les différents projets afin de créer des synergies, comme décrit dans le chapitre précédent en ce qui concerne la mise en place d'une chaîne de détection précoce pour le groupe cible des jeunes. Dans le canton de Vaud, les coordonnées des personnes désireuses d'arrêter de fumer qui ont été identifiées dans le cadre de certains projets devaient être transmises à la ligne nationale stop-tabac<sup>296</sup>. Si cette collaboration planifiée n'a pour l'instant pas très bien fonctionné, il s'agit toutefois d'une idée prometteuse pour instaurer des synergies utiles.

En plus des offres de désaccoutumance au tabac, le groupe cible des fumeurs/euses a été abordé par le biais d'un projet national mené dans certains cantons, le concours pour arrêter de fumer (voir également chapitre 4.2.2.3 setting « loisirs, vie quotidienne, sport »). Concernant ce projet, il convient de noter que c'est avant tout dans les petits cantons proposant peu d'offres d'aide à la désaccoutumance, comme le canton du Jura par exemple, que l'on a observé un intérêt relativement marqué pour le concours et enregistré un nombre proportionnellement important de participants. Il en a été de même pour le projet valaisan « Facebook », auquel de nombreuses personnes du Jura ont également participé<sup>297</sup>. Ce constat souligne l'importance de ces projets pour ce qui est d'atteindre le groupe cible des fumeurs/euses et de les inciter à arrêter la cigarette, notamment parce qu'ils leur permettent de bénéficier de conseils et d'un soutien « à distance » si le nombre de personnes intéressées par des cours collectifs est insuffisant<sup>298</sup>.

<sup>292</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 76

<sup>293</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 84 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 85-86

<sup>294</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 82

<sup>295</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 89

<sup>296</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 105- 106

<sup>297</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 76, p. 112

<sup>298</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 79

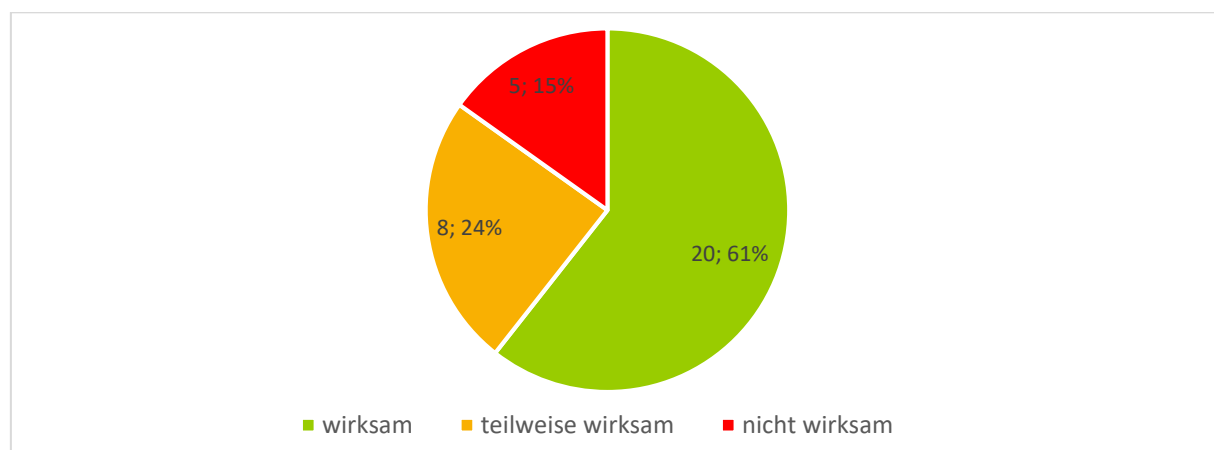
Tableau 18 : Synthèse « Obstacles et facteurs de réussite auprès du groupe cible des fumeurs/euses »

- Les difficultés de recrutement, qui se sont traduites par une faible participation aux offres correspondantes de désaccoutumance au tabac (cours collectifs, principalement), ont constitué un obstacle majeur pour les projets menés auprès des fumeurs/euses. Une promotion active et appropriée s'est avérée essentielle pour accroître le nombre de participants. En outre, il est crucial d'exploiter les synergies entre les projets pour pouvoir mettre en place une chaîne de détection précoce et permettre aux projets d'être mutuellement profitables.
- En raison des difficultés de recrutement et de l'absence de cours et consultations personnalisés de désaccoutumance au tabac, les projets qui ont proposé un soutien à distance se sont révélés prometteurs.

#### 5.2.3.4 Obstacles et facteurs de réussite auprès du groupe cible de la population générale

Dans le cadre des évaluations des PCPT, 33 projets s'adressant à la population générale ont été évalués dans l'ensemble des cantons. Leur contribution à une prévention efficace du tabagisme, c'est-à-dire la réussite des projets, est représentée dans l'illustration I 4.2.19.

I 5.2.19 : Efficacité des projets de prévention du tabagisme pour le groupe cible population générale (n=33)



*Remarque :* n=33, tous les projets menés auprès du groupe de la population générale passés en revue dans le cadre des évaluations réalisées

Les résultats des cantons montrent que, pour atteindre la population générale encore plus efficacement, il convient d'intensifier et de diversifier les efforts dans le domaine du travail de relations publiques. L'expérience de différents cantons montre que la création d'une instance officielle chargée de répondre aux questions liées au tabagisme est aussi une nécessité pour différents groupes de la population générale, par exemple pour les parents qui ont des questions sur la consommation de tabac de leurs enfants ou les spécialistes qui ont besoin d'outils d'aide<sup>299</sup>. En outre, l'apparition de nouveaux produits du tabac et les tendances telles que les cigarettes électroniques, le CBD ou le

<sup>299</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 95

snus créent sans cesse de nouveaux besoins d'informations au sein la population, ce qui augmente la demande d'instances de ce type (voir également 4.3.4.4 Champ d'action information)<sup>300</sup>. Les services cantonaux spécialisés dans la prévention du tabagisme, qui reçoivent déjà aujourd'hui de nombreuses demandes d'information de la population, ne sont pas encore reconnus partout comme des interlocuteurs centraux. Leur visibilité et leur impact en termes d'image pourraient encore être renforcés<sup>301</sup>. À l'avenir, il faudra aussi coordonner de manière plus ciblée les mesures d'information internes et externes au programme et établir des partenariats, par exemple avec des médias locaux comme dans le canton du Valais, ce qui permettra d'augmenter la visibilité des thèmes et activités de prévention du tabagisme au sein de la population<sup>302</sup>.

D'une manière générale, le public a déjà pu être confronté et sensibilisé avec succès à la question du tabagisme, par exemple via des stands thématiques sur les foires (OLMA Saint-Gall), lors de manifestations culturelles (p. ex. le Festival du cinéma de Locarno dans le canton du Tessin) ou encore à l'occasion de la Journée mondiale sans tabac. Outre la mise à disposition de supports d'information sur les stands, des activités telles que des tests de la fonction pulmonaire ont également été menées dans ce cadre<sup>303</sup>. En Thurgovie, en raison des spécificités géographiques de ce canton, on a également collaboré avec des boulangeries sur différents sites et distribué des sacs à pain avec un imprimé thématique<sup>304</sup>. En plus d'actions similaires avec des paquets de sucre ou des sets de table, dans le canton du Tessin, l'Associazione Svizzera Non-fumatori (ASN) s'est attachée à étendre les plateformes d'information à différents canaux et à favoriser les nouvelles technologies par la même occasion, ce qui est particulièrement prometteur<sup>305</sup>.

Tableau 19 : Synthèse « Obstacles et facteurs de réussite auprès du groupe cible de la population générale »

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les projets visant le groupe cible « population générale » comprennent principalement des projets liés au travail de relations publiques.</li> <li>• La création d'une instance centrale et d'une approche diversifiée des activités en ligne et hors ligne est essentielle pour la réussite des projets.</li> </ul> |
|---|

#### 5.2.3.5 Obstacles et facteurs de réussite auprès des groupes cibles spécifiques

Dans le cadre des PCPT, 19 projets s'adressaient à des groupes cibles spécifiques et 13 d'entre eux ont pu être évalués. La réussite de ces projets est représentée dans l'illustration I 4.2.20.

<sup>300</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 81

<sup>301</sup> Cf. p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 79

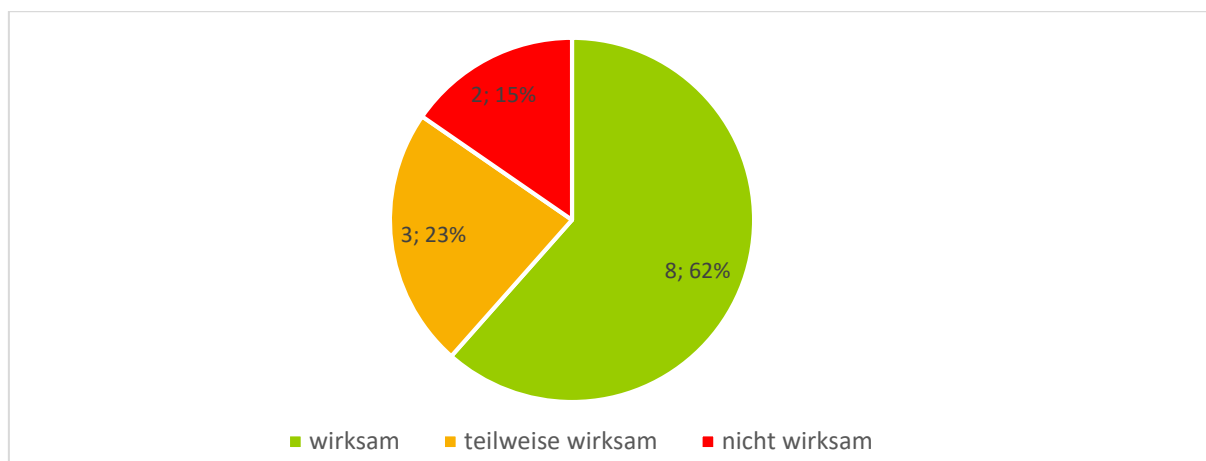
<sup>302</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 76

<sup>303</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 47

<sup>304</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 87

<sup>305</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 117

I 5.2.20 : Efficacité des projets de prévention du tabagisme pour les groupes cibles spécifiques (n=13)



*Remarque :* n=13, tous les projets menés auprès des groupes cibles spécifiques passés en revue dans le cadre des évaluations réalisées

Tout d'abord, il convient de souligner que les activités menées jusqu'à présent en vue d'atteindre des groupes cibles spécifiques sont tout à fait opportunes et que d'autres efforts seraient bénéfiques pour la cohérence et l'impact des futurs PCPT. Les activités menées auprès des groupes cibles spécifiques, tels que la population issue de la migration ou les jeunes fumeurs/euses, favorisent en premier lieu l'égalité des chances en corrigeant les inégalités en matière de santé, car il s'agit souvent de populations particulièrement vulnérables avec une prévalence déjà élevée. Deuxièmement, les mesures visant des groupes cibles spécifiques peuvent permettre d'éviter des effets de saturation auprès de la population générale et au sein de certains settings. Les projets s'adressant aux parents, tels qu'ils ont été menés dans différents cantons, en témoignent parfaitement. Dans le canton de Zurich, par exemple, ces projets ont permis de démontrer qu'il existait un intérêt particulièrement fort, notamment de la part des parents issus de la migration<sup>306</sup>.

Outre des projets destinés à des groupes cibles spécifiques (p. ex. le projet « Tiryaki Kukla » pour le groupe de migrant-e-s turcophones)<sup>307</sup>, les PCPT ont été l'occasion de lancer de nombreux projets couvrant différents aspects afin de favoriser l'égalité des chances et de s'adresser à des groupes cibles spécifiques. Dans le canton du Valais, des supports d'information ont ainsi été traduits dans différentes langues dans le cadre du projet « Grossesse sans tabac »<sup>308</sup>. Ces aspects peuvent non seulement aider à atteindre des groupes cibles spécifiques particulièrement vulnérables grâce aux projets mais aussi à améliorer la base de recrutement des projets, de manière générale. Les liens avec le domaine de la migration semblent, de manière générale, présenter un fort potentiel, comme le montre le projet « Femmes Tische » (lequel n'a toutefois pas encore été intégré partout dans les PCPT). Dans le cadre de ce projet, des tables rondes portant sur différents thèmes dont celui du tabagisme sont organisées et permettent aux femmes issues de la migration d'échanger sur ce sujet

<sup>306</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 86

<sup>307</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 91-92

<sup>308</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 75

dans une atmosphère détendue. Il offre ainsi un moyen simple d'intégrer la prévention du tabagisme à des instruments de prévention existants et de s'adresser à un groupe cible spécifique<sup>309</sup>.

Tableau 20 : Synthèse « Obstacles et facteurs de réussite auprès des groupes cibles spécifiques »

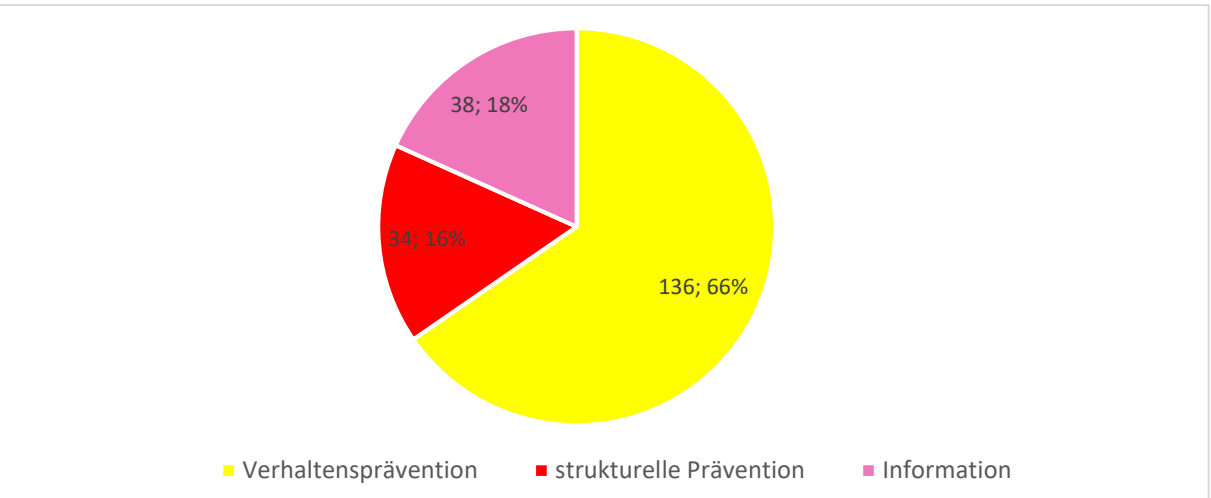
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le fait de s'adresser à des groupes cibles spécifiques renforce la cohérence de la prévention du tabagisme dans les cantons et, dans le même temps, assure une meilleure égalité des chances en matière de santé.</li> <li>• Les projets menés auprès de groupes cibles spécifiques contribuent à empêcher un effet de saturation sur la population générale.</li> <li>• Les projets mis en œuvre ont permis d'atteindre des groupes cibles spécifiques dans lesquels la prévalence était supérieure à la moyenne et qui n'avaient pas ou peu été ciblés auparavant.</li> </ul>
--

### 5.2.4 Domaines d'action

#### 5.2.4.1 Vue d'ensemble de la réussite par domaine d'action (descriptif)

Les activités de prévention du tabagisme au niveau cantonal ont été menées dans les trois domaines d'action que sont la prévention comportementale, la prévention contextuelle (prévention structurelle) et l'information. La répartition des projets dans ces trois domaines d'action est représentée dans l'illustration

I 5.2.21 : répartition des projets par domaine d'action (n=208)

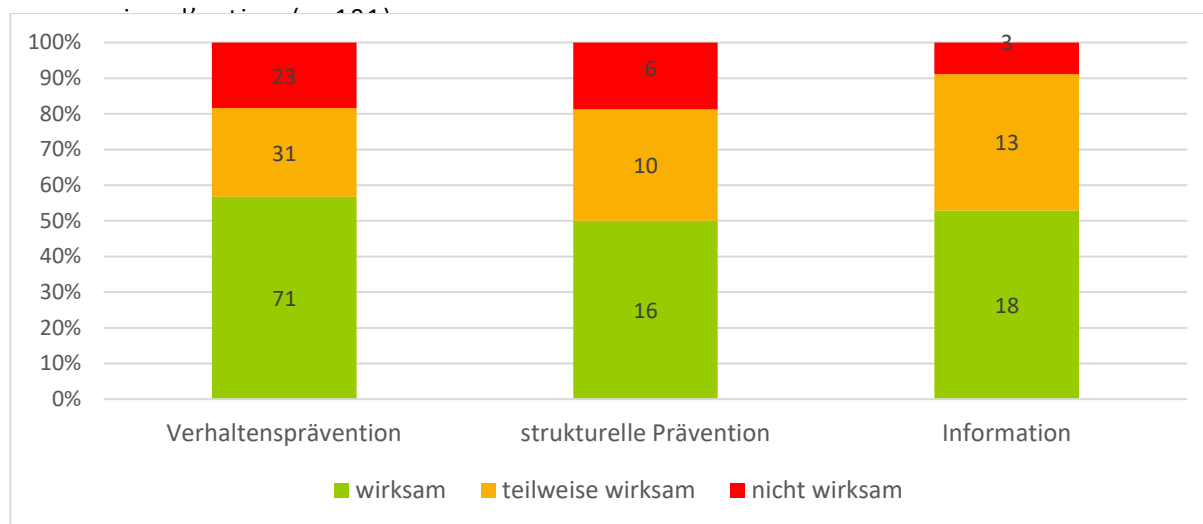


I 4.2.21.

<sup>309</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 122

L'illustration I 4.2.22 présente, pour chaque domaine d'action, la réussite des projets passés en revue dans le cadre des PCPT. L'évaluation de la réussite des projets se base sur l'analyse des données recueillies sur les outputs et outcomes et se réfère à la contribution à une prévention efficace du tabagisme apportée jusqu'à présent par les projets.

I 5.2.22 Efficacité de la prévention du tabagisme : réussite observée pour chaque do-



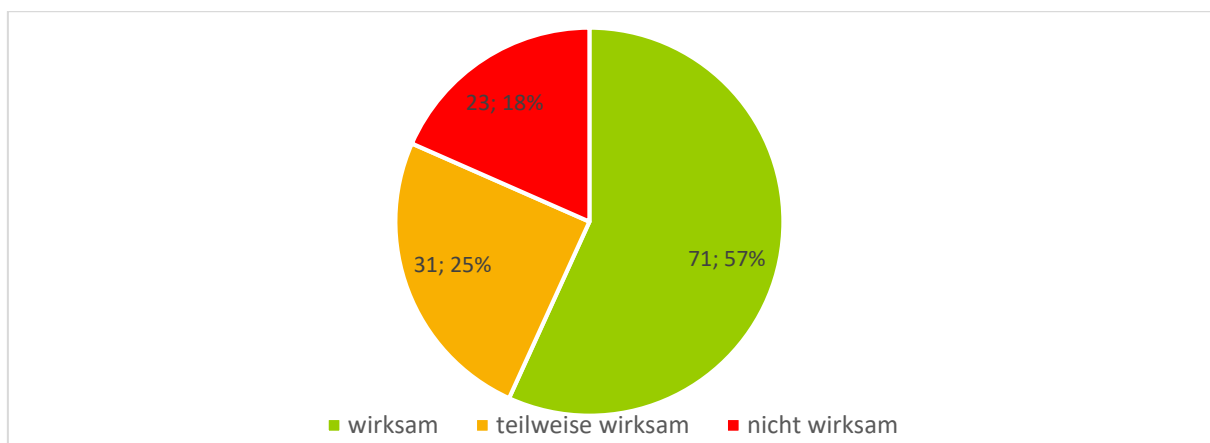
Remarque : n=191, tous les projets passés en revue dans le cadre des évaluations réalisées dans les domaines d'action mentionnés précédemment (avant-projets et projets interrompus de façon anticipée non pris en compte).

- **Prévention comportementale :** la plupart des activités de prévention du tabagisme des PCPT évalués ont été menées dans le domaine d'action « prévention comportementale » (136 projets sur 208, soit 66 %). Parmi les 125 projets dont la réussite a pu être analysée par l'équipe d'évaluation, 71 projets (57 %) ont obtenu de bons effets sur leurs groupes cibles, 31 projets (25 %) ont été partiellement efficaces et 23 projets (18 %) n'ont pas contribué à une prévention efficace du tabagisme.
- **Prévention structurelle :** dans le domaine d'action de la prévention contextuelle, 34 projets (34 projets sur 208, soit 16 %) ont été menés dans le cadre des PCPT. La moitié (n=16, 50 %) des 32 projets évalués a d'ores et déjà apporté une contribution efficace à la prévention du tabagisme. Dix autres projets ont été modérément efficaces (31 %) et six projets (19 %) n'ont eu jusqu'à présent aucun effet.
- **Information :** le domaine d'action « information » a été couvert par 38 projets (38 projets sur 208, 18 %), tous cantons confondus. Sur les 34 projets évalués, 18 ont été efficaces (53 %) et 13 (38 %) partiellement efficaces. Seuls trois projets (9 %) n'ont pas encore produit d'effets.

#### 5.2.4.2 Obstacles et facteurs de réussite dans le domaine d'action « prévention comportementale »

La plupart des projets des PCPT évalués peuvent être affectés au domaine d'action « prévention comportementale », qui a donc constitué le domaine d'action prioritaire dans l'ensemble des cantons. Au total, 136 projets de prévention comportementale ont été planifiés dans les PCPT passés en revue et 125 ont été analysés par l'équipe d'évaluation. La réussite de ces projets est représentée dans l'illustration I 4.2.23.

### I 5.2.23 : Efficacité des projets de prévention comportementale pour la prévention du tabagisme (n=125)



*Remarque :* n=125, tous les projets menés dans le domaine d'action « prévention comportementale » passés en revue dans le cadre des évaluations réalisées

Ce domaine d'action comprenait divers projets de tous types, dans différents settings et s'adressant à de nombreux groupes cibles, c'est pourquoi il est relativement difficile de tirer des conclusions générales concernant les obstacles et les facteurs de réussite des projets dans ce domaine d'action. D'une manière générale, on peut affirmer que beaucoup de projets antérieurs aux PCPT étaient des projets de prévention comportementale. Grâce à la nouvelle forme de programme et aux évaluations réalisées, on a pu pour la première fois dresser un bilan de la situation concernant un grand nombre de ces projets et identifier les points présentant un potentiel d'amélioration et nécessitant une surveillance plus ciblée<sup>310</sup>. De manière générale, cela a permis d'encourager et de promouvoir une approche de la prévention du tabagisme fondée sur des données probantes. Du reste, les mesures de prévention comportementale ont permis de s'adresser à des groupes cibles spécifiques, comme par exemple la population issue de la migration ou les jeunes fumeurs/euses. En raison de la forte prévalence du tabagisme chez ces groupes cibles, ces projets de prévention comportementale sont particulièrement prometteurs pour une prévention efficace du tabagisme et favorisent l'égalité des chances (voir également chapitre 4.2.3.5).

Les projets de prévention comportementale cherchant à atteindre leurs groupes cibles via des approches transversales et dynamiques se sont révélés particulièrement prometteurs. Le projet fribourgeois « Prévention par les pairs » en est un bon exemple. Dans le cadre de cette initiative, des jeunes ont collaboré au développement de divers projets artistiques qui s'adressaient à leurs pairs, comme une pièce de théâtre ou des vidéos sur le tabagisme. La prévention du tabagisme a ainsi pu être modernisée et l'intérêt pour la prévention a considérablement augmenté<sup>311</sup>. Les technologies modernes offrent aussi un grand potentiel. Il est par exemple possible d'utiliser les réseaux sociaux

<sup>310</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 87 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 80, p. 82 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 110, p. 124 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 81-82

<sup>311</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 61, p. 93-94



tels que Facebook ou bien des applications comme outils d'aide à la désaccoutumance au tabac<sup>312</sup>. L'approche par les pairs décrite ci-dessus a également fait ses preuves dans le cadre d'autres projets tels que « Midnight Sports » ou dans le projet complémentaire « Everfresh » mené au Tessin. Pour ces projets, on a misé avec succès sur le rôle de modèle assumé par des jeunes qui exercent une influence ou par de jeunes animateurs sportifs, lesquels ont été spécialement formés aux thématiques du tabagisme<sup>313</sup>. Dans le cadre du projet « Beratung über Passivrauchschutz » qui sensibilise les futurs parents à la protection contre le tabagisme passif grâce à la formation de pairs suivie de l'organisation de cours pour les multiplicateurs, on a pu utiliser efficacement le niveau intercantonal et éviter les difficultés de recrutement en travaillant avec des pairs d'autres cantons<sup>314</sup>. L'expérience du projet mené dans le canton de Soleure montre en outre combien un recrutement des pairs réussi est important pour la mise en œuvre : dans ce projet, les bons résultats du recrutement de pairs ont permis d'intéresser au projet un grand nombre de spécialistes et de diffuser le projet dans tout le canton à moindre effort<sup>315</sup>.

En résumé, les projets menés dans le domaine d'action de la prévention comportementale ont pu profiter de la réflexion fondée sur les preuves des PCPT et donc de la nouvelle forme de programme. Le potentiel des approches modernes et les avantages de la coopération intercantonale ont également été démontrés. Par ailleurs, les projets de prévention comportementale s'adressant à des groupes cibles spécifiques se sont révélés particulièrement prometteurs pour réduire la prévalence du tabagisme et promouvoir l'égalité des chances.

<sup>312</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 76 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 117

<sup>313</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 53-54, p. 114 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 38-39

<sup>314</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 83

<sup>315</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 81

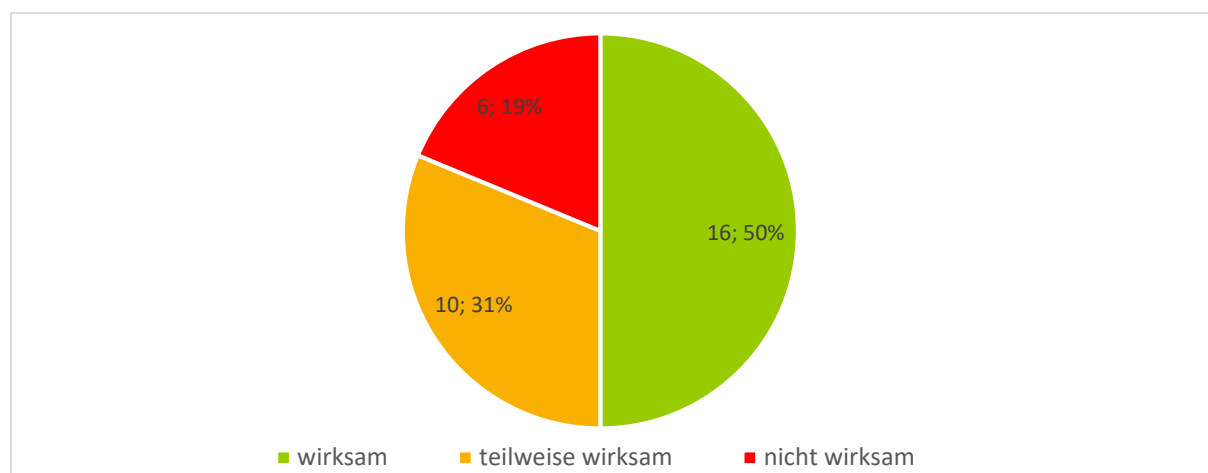
Tableau 21 : Synthèse « Obstacles et facteurs de réussite dans le domaine d'action prévention comportementale »

- Ce sont avant tout les nombreux projets existants dans le domaine d'action de la prévention comportementale qui ont profité des bilans fondés sur des données probantes que l'évaluation des PCPT a permis de dresser.
- La réussite des projets de prévention comportementale a aussi été influencée par le choix d'initiatives modernes et transversales, telles que l'approche par les pairs, les stratégies faisant appel à différents multiplicateurs et l'utilisation des nouvelles technologies.
- Le niveau intercantonal a aussi pu être utilisé avec succès dans le cadre des projets.

#### 5.2.4.3 Obstacles et facteurs de réussite dans le domaine d'action « prévention structurelle »

Dans le domaine d'action de la prévention structurelle, 32 projets ont été évalués ; leur réussite est représentée dans l'illustration I 4.2.24.

I 5.2.24 : Efficacité des projets de prévention structurelle pour la prévention du tabagisme (n=32)



*Remarque :* n=32, tous les projets menés dans le domaine d'action « prévention structurelle » passés en revue dans le cadre des évaluations réalisées

Les évaluations des quatorze programmes cantonaux de prévention du tabagisme ont permis de tirer de très nombreux enseignements au sujet de la prévention contextuelle. En plus des évolutions générales, elles ont permis d'identifier divers obstacles et facteurs de réussite pour les différentes mesures structurelles. Ils sont présentés ci-dessous.

#### Enseignements généraux concernant la prévention structurelle

Avant d'aborder plus en détail les différents domaines de la prévention structurelle, il s'agit ici de dégager des conclusions générales concernant la prévention structurelle. Tout d'abord, il est important de mentionner que l'instrument « Programme » a apporté une plus-value à cette forme de prévention. Grâce au financement supplémentaire alloué par le FPT, la structure du programme a incité les cantons à mettre en œuvre des projets structurels et ce financement a permis de réaliser certains

projets qui n'auraient pas pu l'être sans le programme<sup>316</sup>. Certains nouveaux projets structurels innovants ont aussi vu le jour grâce à la structure du programme, le FPT ayant demandé à ce que la prévention structurelle soit renforcée<sup>317</sup>. Dans plusieurs cantons, la prévention structurelle a également donné lieu à des débats politiques, notamment dans le domaine de la protection contre le tabagisme passif. Afin d'assurer une meilleure protection contre le tabagisme passif, divers cantons ont entrepris des projets législatifs et déployé des efforts en faveur de l'interdiction de fumer, dont certains avaient déjà été initiés avant l'introduction des PCPT. Dans le canton de Saint-Gall, une initiative de la Ligue pulmonaire en faveur de la protection contre le tabagisme passif avait par exemple été approuvée dès 2009. Elle prévoyait la suppression des dérogations dans les lieux de restauration. Mais en raison de critiques sévères et d'interventions virulentes au sein du Parlement cantonal, ces dispositions ont été assouplies et les fumoirs avec service ont été de nouveau autorisés<sup>318</sup>. Dans le canton de Zoug aussi, la protection contre le tabagisme passif, et notamment l'interdiction de fumer dans les établissements d'hôtellerie ou de restauration, a été l'aspect le plus souvent débattu et le plus controversé de la révision cantonale de la loi sur la santé<sup>319</sup>. Compte tenu d'un contexte politique peu favorable, les projets structurels menés au sein des PCPT ont été parmi ceux qui ont connu la plus forte résistance (ce qui a limité leur efficacité)<sup>320</sup>. Concernant les projets législatifs de prévention structurelle, les évolutions et les responsabilités au niveau fédéral ont souvent été avancées comme contre-argument à un durcissement de la prévention ; on a ainsi renoncé à tout effort supplémentaire en faveur de projets structurels au motif de l'adoption d'une potentielle loi nationale<sup>321</sup>. Pourtant, face au vide juridique concernant les nouveaux produits du tabac, tels que les produits de tabac chauffé, et compte tenu de leur forte présence dans l'espace public (l'installation d'un flagship store est d'ailleurs prévue dans le centre de Lausanne), les cantons disposent d'un grand potentiel d'action<sup>322</sup>. La décision du Tribunal fédéral d'introduire des interdictions cantonales de publicité pour l'alcool et le tabac à Genève a toutefois montré que les cantons aussi peuvent compléter les lois nationales, ce qui a d'ailleurs donné lieu à l'adoption d'une réglementation cantonale à Zurich, par exemple<sup>323</sup>.

Dans les cantons, on a pu observer diverses stratégies visant à promouvoir des projets structurels dans un contexte peu favorable et à lutter contre cet obstacle. Le travail de plaidoyer, mené sous diverses formes, s'est révélé être un important facteur de réussite pour la mise en œuvre et le lancement de projets structurels de prévention du tabagisme. Pour ce faire, dans différents cantons, on a eu recours au lobbying personnel et impliqué de façon stratégique des personnes clés pertinentes pour la mise en œuvre. Au Tessin, par exemple, des pétitions ont été utilisées en amont du PCPT pour démontrer le soutien de la population cantonale envers une interdiction de fumer dans

<sup>316</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 81 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 81

<sup>317</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 38

<sup>318</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 70-71

<sup>319</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 80

<sup>320</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 87-88

<sup>321</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 81, p. 83 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 80 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 78 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Neuchâtel, 2019, p. 103 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 50

<sup>322</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 104

<sup>323</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 80

les bâtiments publics et, en plus de ce travail de lobbying, une commission composée de personnes clés a été constituée afin d'élaborer une proposition de loi qui a finalement été adoptée lors d'une votation populaire en 2006<sup>324</sup>. Une autre stratégie de plaidoyer destinée à encourager le soutien politique en faveur de certaines mesures a consisté à utiliser des bases scientifiques, telles que des résultats de sondages d'opinion menés auprès de la population et montrant que le public est fortement favorable à une interdiction de la publicité pour les produits du tabac ou à l'introduction d'interdictions de fumer dans l'espace public. Tout cela a permis de renforcer encore la pression exercée sur la classe politique<sup>325</sup>. L'établissement de liens thématiques avec l'alcool ou le littering s'est également révélé être un facteur de réussite. En couplant le tabagisme avec la thématique de l'alcool dans le cadre d'achats tests, de formations à la vente ou d'autorisations de vente de tabac par exemple, on a pu réduire l'effort attendu de la part des acteurs concernés et mieux faire accepter les mesures par ces derniers<sup>326</sup>. Toutefois, selon le contexte local, l'établissement de liens peut aussi s'avérer contre-productif. Dans des cantons avec une longue tradition viticole, l'interdiction de publicité conjointe s'est heurtée à un rejet catégorique, cette mesure étant perçue comme une atteinte aux valeurs locales<sup>327</sup>. Le thème du littering a également permis de relier la prévention du tabagisme et/ou l'interdiction de fumer avec les besoins locaux<sup>328</sup>. En plus de l'établissement de liens thématiques et de l'utilisation de données issues de sondages, le type d'argumentation peut aussi être une stratégie gagnante. Au Tessin par exemple, un message politique concernant la protection contre le tabagisme passif a été formulé de manière à ce que l'argumentation repose sur l'octroi de certains droits plutôt que sur le décret de certaines interdictions. Ainsi, l'argument principal des opposants à l'interdiction de fumer – à savoir, la liberté de fumer – a été combattu par le droit à respirer de l'air frais<sup>329</sup>. Ce message a influé sur l'opinion publique et pesé en faveur de la prévention du tabagisme.

Lors de l'élaboration concrète des mesures, plusieurs facteurs ont aussi été propices à contrer les résistances au niveau politique. Dans le cadre du projet mené à Bâle-Campagne en vue d'introduire des autorisations de vente pour les produits du tabac, on a tenté d'anticiper les contre-arguments politiques potentiels et de trouver des solutions appropriées. Afin de réduire la charge de travail pour les publics cibles, notamment les points de vente, on a également cherché à établir un lien avec le thème de l'alcool et prévu d'intégrer les autorisations pour le tabac dans les formulaires d'autorisations de vente d'alcool préexistants. Il a également été prévu d'investir les revenus tirés de l'octroi d'autorisation directement dans la réalisation des achats tests, ce qui a permis de réfuter l'argument selon lequel le canton chercherait à générer des revenus supplémentaires au détriment des petites

<sup>324</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 110

<sup>325</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 104-105 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 70 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 76 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 101

<sup>326</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 89 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 112-113 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 72

<sup>327</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 90 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 105 ; Mavrot C., Sager F., Balthasar A. et Wight N., 2016

<sup>328</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 118 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 81-82

<sup>329</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 110

entreprises, et de continuer à se concentrer sur la protection de la jeunesse<sup>330</sup>. Dans le cas de ce projet, l'implication du niveau intercantonal a également été déterminante : le projet a donné lieu à une discussion relative au concept dans le cadre de la CDS et a permis de créer ainsi des synergies intercantionales intéressantes (voir également chapitre 4.2.2.5 Setting « marché »)<sup>331</sup>.

#### Protection contre le tabagisme passif

*Contrôles / mise en œuvre.* Dans plusieurs cantons, outre la résistance politique concernant certains projets législatifs, quelques obstacles ont entravé la mise en œuvre des mesures de protection contre le tabagisme passif. La question de l'attribution des responsabilités a constitué un premier obstacle à une mise en œuvre réussie, comme le montrent les exemples des cantons de Thurgovie et du Jura. L'application de la législation existante en matière de protection contre le tabagisme passif dans l'espace public de Thurgovie relevant de la compétence des communes, le canton n'a pu contrôler son application que de manière limitée dans le cadre d'un projet du PCPT et a uniquement été autorisé à diffuser des informations aux communes<sup>332</sup>. Dans le canton du Jura, les responsabilités concernant la réalisation des contrôles dans les établissements non-fumeurs n'ont pas été clairement définies, ce qui a nui à la cohérence du modèle d'efficacité des projets menés dans le cadre du PCPT. En pratique, l'ordonnance d'exécution cantonale ne précise pas si les contrôles relèvent de la compétence de la police cantonale ou de la police communale<sup>333</sup>. La loi sur la santé et l'interdiction de fumer qui en découle ont été appliquées avec succès dans le canton du Valais : afin d'accompagner la mise en œuvre, on a créé une commission consultative chargée de préciser les modalités d'application de la protection contre le tabagisme passif. Cette commission comprenait aussi des membres des associations de restauration et d'hôtellerie, ce qui a considérablement facilité la mise en œuvre sur le terrain<sup>334</sup>. Dans le canton de Bâle-Ville, bien que le PCPT ne prévoie pas de contrôle de la protection contre le tabagisme passif, des activités en ce sens ont été menées en dehors du programme. Par exemple, des contrôles avec client mystère effectués dans des restaurants non-fumeurs ont permis de révéler un nombre très important d'infractions. Par la suite, on a introduit un nouveau système d'avertissement à plusieurs niveaux qui s'avère déjà efficace et le nombre d'infractions a pu être considérablement réduit en peu de temps<sup>335</sup>. Une démarche similaire pourrait donc être intéressante pour d'autres domaines au sein des PCPT.

*Domaines à risque particuliers.* L'évaluation des PCPT a montré qu'en matière de protection contre le tabagisme passif, beaucoup d'efforts ont été déployés dans les cantons étudiés mais qu'il existe encore de nombreux domaines à risque. Les lieux de restauration constituent un premier domaine à risque. Même si un important travail a déjà été mené dans ce domaine et si des contrôles réguliers et efficaces sont également effectués en dehors des PCPT, il existe encore un nombre relativement élevé d'infractions, surtout à des heures tardives. Du reste, aucune indication claire n'a été donnée quant à la question de savoir si et quant à la manière dont ces infractions doivent être sanctionnées<sup>336</sup>. En outre, les contrôles liés à la protection contre le tabagisme passif dans les restaurants

<sup>330</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 111 et p. 113

<sup>331</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 62-63, p. 140

<sup>332</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 87

<sup>333</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 74-75

<sup>334</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 74-75

<sup>335</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 89

<sup>336</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 118-119

et les bars n'ont pas été intégrés dans tous les PCPT<sup>337</sup>. Souvent, il existe aussi un potentiel d'optimisation manifeste dans le domaine de la protection contre le tabagisme passif sur le lieu de travail<sup>338</sup>. Dans le canton de Fribourg, par exemple, ce domaine s'est révélé être particulièrement sensible sur le plan politique. En effet, comme il est très coûteux pour les PME d'installer des fumoirs, les acteurs politiques, craignant de perdre des voix électorales, agissent avec une certaine retenue dans ce domaine<sup>339</sup>. À l'avenir, il serait important de continuer à mener des campagnes d'information régulières auprès des entreprises afin de contourner les blocages politiques<sup>340</sup>. Dans le canton de Vaud aussi, beaucoup se plaignent encore des exigences relatives à la protection contre le tabagisme alors qu'à ce jour peu d'activités ont été mises en œuvre (diffusion d'informations, clarification du statut des cigarettes électroniques)<sup>341</sup>. Dans de nombreux cantons sous revue, il reste encore beaucoup à faire en matière de protection contre le tabagisme passif dans le cadre de l'organisation de manifestations temporaires (de grande ampleur), car il est souvent plus difficile de communiquer des informations lors de ces événements et, par conséquent, les règles sont aussi plus souvent ignorées. Du reste, ce sont souvent les communes qui sont responsables de l'autorisation de ces manifestations, ce qui complique les contrôles et donc aussi la mise en œuvre de la protection contre le tabagisme passif<sup>342</sup>. L'expérience tirée des projets menés dans certains cantons montre toutefois qu'une application efficace et un renforcement de la protection contre le tabagisme passif sont possibles dans ce domaine. Dans le canton de Saint-Gall, la protection contre le tabagisme passif lors de la tenue de salons régionaux a été intégrée avec succès dans le PCPT<sup>343</sup>. Dans le canton du Jura, des activités d'information ont été menées lors de manifestations et des brochures, affiches, sets de table et fiches techniques ont été distribués, ce qui s'est avéré fort utile<sup>344</sup>. Une approche encore plus proactive a été adoptée dans le canton de Fribourg, où l'on a par ailleurs travaillé en collaboration avec les entreprises de sécurité privées présentes lors de ces événements. Dans le cadre de leurs activités, ces entreprises ont observé si les mesures de protection contre le tabagisme passif étaient bien respectées. En cas d'infraction, elles sont intervenues et ont signalé aux fumeurs/euses leurs écarts de conduite<sup>345</sup>. De même, dans le canton de Fribourg, la police communale a été impliquée dans la mise en œuvre des contrôles dans le cadre de ses activités de police de proximité, ce qui a manifestement déjà donné lieu à des améliorations<sup>346</sup>. Une autre démarche consiste à sanctionner les organisateurs qui ne sont pas en mesure de garantir la protection contre le tabagisme passif (et créer ainsi un effet de démonstration)<sup>347</sup>. De manière générale, il serait aussi intéressant de collaborer directement avec les organisateurs des événements concernés<sup>348</sup>.

### Protection de la jeunesse

<sup>337</sup> P. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 97

<sup>338</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 118-119 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 101 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 110-111

<sup>339</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 92

<sup>340</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 101

<sup>341</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 110

<sup>342</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 119

<sup>343</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 70

<sup>344</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 78

<sup>345</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 97-98

<sup>346</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 92

<sup>347</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 92

<sup>348</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 112

*Achats tests.* Dans de nombreux cantons, la protection de la jeunesse a été renforcée par la réalisation d'achats tests. Comme nous l'avons indiqué précédemment, la nécessité d'une action cantonale à cet égard a souvent été ignorée et il y a eu un certain manque de volonté politique d'adapter la législation dans ce domaine, la vente de tabac aux mineurs étant perçue comme un problème marginal<sup>349</sup>. L'absence de bases légales s'est justement révélée être un obstacle à la mise en œuvre des achats tests dans de nombreux cantons, menant même parfois à l'interruption des activités, comme par exemple dans le canton de Saint-Gall<sup>350</sup>. Malgré cela, des achats tests ont pu être réalisés pour la première fois dans plusieurs cantons et certaines méthodes ont permis d'assurer une bonne mise en œuvre malgré l'absence de réglementation. Dans le canton de Fribourg, le problème a pu être évité habilement grâce à une collaboration avec la police cantonale, laquelle a attiré l'attention des commerces sur les infractions constatées<sup>351</sup>. La police communale s'est également montrée particulièrement intéressée par une action d'information menée par la direction du programme dans une commune du canton et a commencé à participer activement à la distribution de supports d'information sur la protection de la jeunesse – un moyen intéressant de promouvoir la prévention structurelle qui pourrait aussi être mis en œuvre dans d'autres communes et cantons<sup>352</sup>.

Cependant, la collaboration avec les communes constitue un réel défi pour l'avenir. Une enquête menée dans le canton de Thurgovie a par exemple montré que les communes portent un intérêt limité à la réalisation d'achats tests<sup>353</sup>. Dans l'exemple précité, des achats tests ont toutefois pu être effectués dans certaines communes au cours du programme et le pourcentage relativement élevé d'infractions a suscité un débat au sein du canton. Ces discussions ont eu un effet positif et ont conduit à une institutionnalisation des achats tests en tant que composante durable de la prévention du tabagisme dans le canton, qui a décidé de participer au financement afin d'inciter d'autres communes à s'impliquer<sup>354</sup>. Dans le canton de Zurich, le subventionnement d'achats tests avait déjà montré son efficacité avant l'introduction du PCPT<sup>355</sup>. Pendant le PCPT, une mesure d'accompagnement intéressante a également été menée à Zurich et une fiche d'information avec un argumentaire sur la légalité des achats tests a été distribuée aux organismes régionaux de prévention des addictions. Étant en contact étroit avec les communes, ces organismes devraient ainsi pouvoir rallier à la cause des partenaires communaux auparavant sceptiques face aux achats tests et accroître la sensibilisation à cette mesure de protection de la jeunesse, facilitant ainsi le travail de terrain des partenaires de mise en œuvre<sup>356</sup>. De manière générale, la communication semble être un facteur important, non seulement en amont des achats tests mais aussi pour la transmission des résultats obtenus. Dans le canton d'Uri par exemple, les achats tests ont été fortement critiqués parce qu'ils étaient perçus comme une atteinte à l'économie locale. Grâce à l'annonce préalable d'une vague d'achats tests, il a été possible de mettre l'accent sur la notion de protection de la jeunesse inhérente à cette mesure, ce qui a permis de mieux faire accepter la mesure dans les entreprises concernées et au sein de la

<sup>349</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 83 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 88 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Jura, 2015, p. 80

<sup>350</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 72

<sup>351</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 91

<sup>352</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 91-92

<sup>353</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 89

<sup>354</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 88-89

<sup>355</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 82-83

<sup>356</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 82-83

population<sup>357</sup>. Une communication commune des ONG, des unités administratives et d'autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre – éventuellement dans le cadre d'une conférence de presse, comme cela a été fait dans le canton du Valais ou dans le canton de Fribourg – confère aux activités un caractère plus officiel et permet d'atteindre un large public<sup>358</sup>. L'établissement de liens avec les achats tests d'alcool a été un autre facteur de réussite des achats tests. Cela a permis d'une part de solutionner certains problèmes de mise en œuvre et d'autre part de simplifier l'organisation et d'accroître l'attention et l'acceptation<sup>359</sup>. La mise en lien de ces deux thématiques a également été utilisée dans le cadre du projet législatif en faveur d'une nouvelle autorisation de vente pour les produits du tabac déjà mentionné plus haut et qui vise à sanctionner les infractions à la protection de la jeunesse<sup>360</sup>.

En ce qui concerne la mise en œuvre des achats tests, il est également apparu que la méthodologie de mise en œuvre est essentielle pour garantir une application cantonale cohérente et l'égalité des chances. Une observation réalisée dans le canton de Soleure, où les achats tests ont été effectués par deux organisations différentes, démontre l'importance d'un contrôle du respect de la loi homogène dans l'ensemble du territoire. En effet, en fonction de l'organisation ayant réalisé le contrôle, on a constaté une différence de taux de conformité allant jusqu'à 15 %<sup>361</sup>. Dans le canton de Bâle-Ville, il est apparu nécessaire d'intégrer dans le système la notion de comparabilité des résultats, car le taux d'infraction dépend fortement du sexe (plus de ventes de tabac à des femmes dans le cadre des achats tests) ou de l'heure de la vente (plus d'infractions commises le soir qu'en journée), par exemple<sup>362</sup>. La méthode adoptée pour la prise de contact avec les points de vente concernés semble également importante : afin de conserver l'effet de surprise d'un achat test pendant une vague d'achats, il faut s'abstenir de tout contact direct avec le personnel de vente après un test d'achat et ne faire connaître les résultats aux entreprises qu'une fois la vague d'achats tests terminée et ne les féliciter ou signaler des infractions qu'à ce moment-là<sup>363</sup>.

*Formations du personnel de vente.* Dans certains cantons, des formations ont été proposées au personnel de vente afin de renforcer encore la protection de la jeunesse, car ces formations viennent non seulement compléter de façon judicieuse les achats tests, mais elles offrent aussi une occasion intéressante d'atteindre des endroits où aucun achat test n'est effectué<sup>364</sup>. Toutefois, il n'a pas été possible de susciter un intérêt suffisant pour ces formations partout. Par ailleurs, la période à laquelle ces formations sont réalisées ainsi qu'une promotion active à leur sujet se sont révélées essentielles pour leur succès<sup>365</sup>. Une fois encore, l'établissement de liens avec les formations à la vente d'alcool a été bénéfique en ce qu'il a permis de réduire la charge de travail des acteurs impliqués

<sup>357</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 83

<sup>358</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 78 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 54 et p. 65

<sup>359</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 89 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 112-113 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 72 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 81

<sup>360</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 111 et p. 113

<sup>361</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 81

<sup>362</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 89

<sup>363</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 94-95

<sup>364</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 93-94

<sup>365</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 113



dans la mise en œuvre<sup>366</sup>. Du reste, l'évolution observée dans le canton de Zurich semble être potentiellement problématique. Dans ce canton, les grandes chaînes de vente en particulier n'autorisent pas les formations externes sur le thème de la protection de la jeunesse mais organisent des cours en interne. Par conséquent, l'expertise des organismes de prévention n'est plus exploitée et on ne sait que peu de choses sur la qualité des formations dispensées<sup>367</sup>.

#### Publicité pour les produits du tabac et sponsoring

Souvent, les activités dans le domaine de la publicité pour les produits du tabac et du sponsoring n'étaient pas considérées comme prioritaires dans les programmes cantonaux de prévention du tabagisme évalués<sup>368</sup>. Néanmoins, cet élément de prévention structurelle a également fait l'objet d'observations et de conclusions intéressantes.

Certains constats importants concernent le soutien en faveur d'une interdiction de la publicité pour les produits du tabac. En 2015-2016, 58,1 % de la population était favorable à une interdiction générale de fumer et 59 % de la population était favorable à une interdiction générale du sponsoring des activités culturelles et sportives par l'industrie du tabac<sup>369</sup>. Pourtant, le soutien apporté par les acteurs politiques tend à être inférieur à celui de la population générale, comme l'a montré un sondage réalisé dans le canton de Vaud<sup>370</sup>. Ce décalage entre les opinions des citoyens et des hommes et femmes politiques pourrait être exploité judicieusement lors de futurs débats. Dans le canton de Vaud et dans le canton de Fribourg, l'influence d'un facteur contextuel, à savoir l'importance de la viticulture dans ces deux cantons, s'est également manifestée. En pratique, l'introduction d'une interdiction de publicité pour le tabac et l'alcool s'est avérée compliquée dans le canton de Vaud et a même été rejetée dans le canton de Fribourg, cette mesure ayant été perçue comme une atteinte à la tradition viticole du canton<sup>371</sup>. Contrairement à ce qui s'est passé dans le domaine de la protection de la jeunesse par exemple, l'établissement de liens avec le thème de l'alcool a clairement nui à l'interdiction de la publicité pour les produits du tabac. Dans le canton du Valais, qui se caractérise par l'une des réglementations les plus strictes en matière de publicité pour les produits du tabac et de sponsoring, ce domaine ne constitue toutefois pas une priorité politique, bien qu'il serait nécessaire de mener des contrôles et des activités d'information, notamment auprès des kiosques<sup>372</sup>. En outre, dans le canton de Fribourg, un projet cantonal concernant la publicité pour les produits du tabac et de sponsoring a été abandonné en raison des évolutions nationales (révision en cours de la loi sur les produits du tabac). Pourtant, ce projet était bloqué au niveau national et il aurait valu la peine de faire des efforts en ce sens au niveau cantonal, d'autant plus que la population fribourgeoise s'était prononcée en faveur de ce projet dans un sondage<sup>373</sup>. Ces exemples montrent qu'il est

<sup>366</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 83

<sup>367</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 83

<sup>368</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 79

<sup>369</sup> Sondage réalisé auprès d'une population âgée de 15 ans et plus. Kuendig H., Notari L., Gmel G. (2016). *Publicité, prix et mises en garde : opinions et vécus relatifs à des législations sur les produits du tabac en 2015-2016 – Analyse des données du Monitorage suisse des addictions*. Lausanne : Addiction Suisse.

<sup>370</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 104-105

<sup>371</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 90 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 105

<sup>372</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 75

<sup>373</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 101

important de poursuivre le travail de sensibilisation auprès des décideurs politiques. En ce qui concerne le sponsoring, on peut prendre comme exemple le canton du Tessin. L'ASN y joue un rôle très actif pour limiter le sponsoring d'événements culturels et sportifs par l'industrie du tabac ou même s'y substituer. Le Festival du cinéma de Locarno, très connu au niveau national et international, n'est plus sponsorisé par l'industrie du tabac depuis 1992 déjà, ce qui envoie un signal fort. En outre, l'ASN collabore en toute efficacité avec différents organisateurs d'événements sportifs et culturels locaux et se montre très innovante en la matière : par exemple, elle sponsorise elle-même des événements en échange de l'affichage de son logo, met à disposition des chariots bâchés et des camionnettes et fournit gratuitement des supports d'information et des bannières<sup>374</sup>.

### Prévention structurelle sans modification législative

Les nombreux obstacles à l'ancrage légal de la prévention comportementale soulignent la nécessité de trouver de nouvelles approches dans ce domaine, comme celles qui ont déjà été lancées avec succès dans certains cantons. En la matière, ce sont tout particulièrement les mesures qui ne nécessitent aucune adaptation légale qui offrent un grand potentiel. Ainsi, dans le domaine de la protection contre le tabagisme passif, des approches innovantes pour encourager l'engagement des partenaires de mise en œuvre étatiques nécessaires ont déjà fait leurs preuves. Premièrement, l'inclusion d'une formation de plusieurs semaines au sein de l'inspectorat des denrées alimentaires à la formation des futurs fonctionnaires de police s'est montrée concluante. Dans le cadre de cette formation, les fonctionnaires de police ont été sensibilisés au thème de la protection contre le tabagisme passif<sup>375</sup>. Deuxièmement, des mesures locales peuvent également aider à promouvoir une norme non-fumeur. En pratique, les lieux sans tabac dans les écoles, les installations sportives ou les aires de jeux pour enfants offrent par exemple une grande marge de manœuvre<sup>376</sup>. En optant pour cette approche, on peut réaliser des progrès sans avoir à en passer par des processus politiques fastidieux, et on peut aussi combattre la saturation parfois constatée dans les settings traditionnels et aborder des groupes cibles clés (p. ex. groupe cible des jeunes et setting « école »). Des éléments tels que des cours de récréation ou des terrains de sport sans tabac peuvent être intégrés dans des projets existants, ce qui crée des synergies (p. ex. promotion des terrains de sport sans tabac dans le cadre du projet « Cool and Clean » ou promotion d'événements sportifs sans tabac<sup>377</sup>). Les « aires de jeux pour enfants sans tabac » sont un autre exemple de mesure favorisant le renforcement de la norme non-fumeur dans l'espace public.<sup>378</sup> En outre, le transfert de certaines mesures de la sphère

<sup>374</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 109-110

<sup>375</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Neuchâtel, 2019, p. 100

<sup>376</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 72 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 86 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 94 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 86 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 89-90 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 82 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 110-111 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 93

<sup>377</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 100 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 78 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 72 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 94

<sup>378</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 120

publique vers la sphère privée s'est avéré judicieux. Cela a permis de contourner les blocages (politiques) concernant certaines activités dans l'espace public<sup>379</sup>. Dans les projets correspondants, la coopération avec différents groupes professionnels (p. ex. les sages-femmes et les éducateurs/trices de la petite enfance) intervenant en tant que multiplicateurs a été un facteur de réussite important<sup>380</sup>.

Tableau 22 : Synthèse « Obstacles et facteurs de réussite dans le domaine d'action prévention structurelle »

<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mise en évidence d'un décalage entre l'appui marqué de la population envers un renforcement de l'interdiction de la publicité et le faible soutien affiché par les acteurs politiques peut servir d'argument lors des débats politiques.</li> <li>• Pour les projets législatifs, l'anticipation des contre-arguments potentiels des opposants et l'élaboration de la proposition de loi en conséquence se sont révélées être des outils essentiels dans la préparation des discussions politiques.</li> <li>• Selon le domaine thématique abordé, l'établissement de liens entre le thème du tabac et celui de l'alcool peut avoir des effets positifs (p. ex. achats tests) ou négatifs (p. ex. interdiction de la publicité).</li> <li>• Dans le cadre de l'application de la protection contre le tabagisme passif, il est primordial de créer une alliance efficace avec d'autres départements. Pour ce faire, il existe diverses stratégies possibles telles que la « traduction » du message de prévention dans le langage professionnel des partenaires (p. ex. en la présentant comme une question de droit et d'ordre), l'identification d'une personne clé qui crée une passerelle entre les différents groupes professionnels ainsi que la constitution de groupes de travail dans lesquels les priorités sont définies conjointement.</li> <li>• Si, dans les restaurants, des progrès ont déjà été réalisés en ce qui concerne la protection contre le tabagisme passif, il existe encore un grand potentiel d'optimisation concernant la protection contre le tabagisme passif sur le lieu de travail, et ce dans tous les cantons.</li> <li>• À travers certaines mesures d'accompagnement à visée informative (p. ex. des fiches d'information pour les communes) et un travail médiatique ciblé (comme le fait de communiquer sur les nombreuses infractions constatées), il est possible de mieux faire accepter les achats tests et d'obtenir un plus fort soutien politique en faveur de ces achats.</li> <li>• La prévention structurelle peut aussi être encouragée dans le cadre d'activités qui ne nécessitent pas d'adaptation législative : la création de cours de récréation, de terrains de sport et d'aires de jeux pour enfants sans tabac constitue une approche prometteuse.</li> </ul>
---

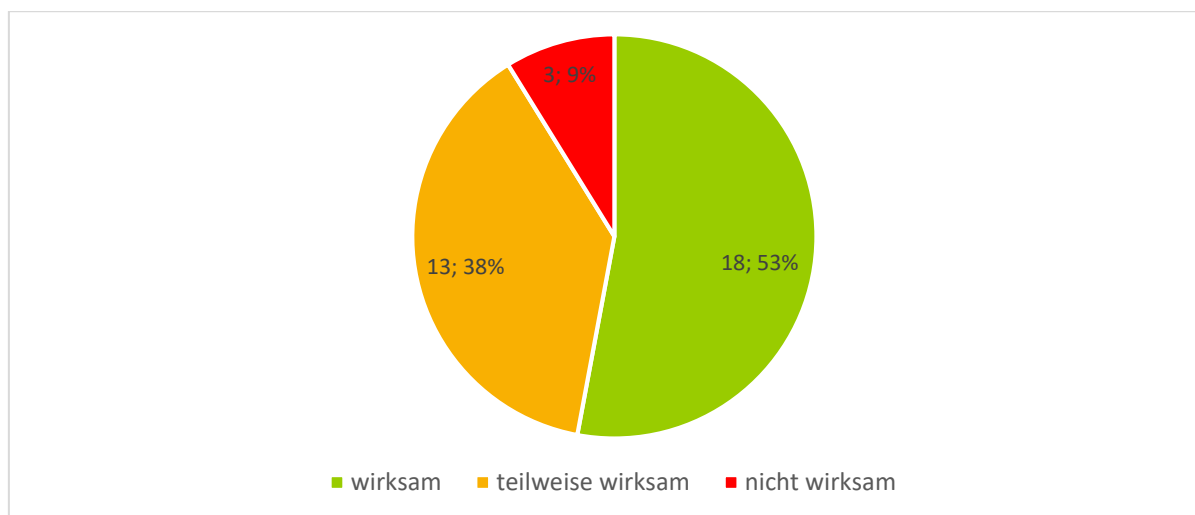
#### 5.2.4.4 Obstacles et facteurs de réussite dans le domaine d'action « information »

Dans le domaine d'action « information », 38 projets ont été menés dans le cadre des PCPT passés en revue. Parmi eux, 34 ont pu être analysés par l'équipe d'évaluation. L'appréciation de la réussite des projets et de leur contribution à une prévention efficace du tabagisme est représentée dans l'illustration I.

<sup>379</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 77-78

<sup>380</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 81 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 99 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 77-78

#### I 5.2.25 : Efficacité des projets de prévention du tabagisme pour le domaine d'action « information » (n=34)



*Remarque :* n=34, tous les projets menés dans le domaine d'action « information » passés en revue dans le cadre des évaluations réalisées

Les évaluations des 14 PCPT ont également permis de tirer quelques enseignements intéressants pour le domaine d'action « information ». L'analyse des projets mis en œuvre a montré que le travail de relations publiques et les activités d'information pourraient encore être intensifiés dans de nombreux cantons afin d'atteindre de façon efficace les groupes cibles visés et de générer une plus-value générale pour la prévention du tabagisme. Le choix ciblé des plateformes et des canaux d'information, l'exploitation de synergies entre les mesures internes et externes aux programmes et l'optimisation de la répartition des tâches qui en découle se sont révélés être des facteurs de réussite essentiels.

Pour un travail de relations publiques efficace, le choix des bonnes plateformes d'information est aussi un critère clé. D'après les observations faites dans les cantons, différents groupes cibles ont besoin de disposer d'une instance officielle chargée de répondre aux questions liées au tabagisme, mais tous les PCPT n'ont pas encore prévu un tel organe<sup>381</sup>. Comme il existe déjà certaines offres hors programme de ce type, comme par exemple les centres de consultation des Ligues pulmonaires, une coordination plus ciblée des mesures internes et externes au programme permettrait d'exploiter encore mieux les synergies existantes, via la promotion réciproque des activités par exemple<sup>382</sup>. L'expérience d'un canton montre qu'en agissant de la sorte, il serait possible de surmonter aussi certains obstacles : dans le canton en question, vu que la responsabilité de la mise en œuvre du travail de relations publiques incombait à une unité administrative, les activités d'information se sont faites principalement par l'intermédiaire des plateformes de l'administration publique, ce qui n'a permis d'atteindre qu'un public spécifique. Même si des communiqués de presse ont également été rédigés à l'intention de la presse locale, ceux-ci n'ont volontairement abordé que des questions

<sup>381</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 95

<sup>382</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 120-121

politiquement non controversées, du fait de l'appartenance de cette instance à l'administration publique<sup>383</sup>. Toutefois, en ce qui concerne les thèmes actuels liés au tabac, comme le CBD, pour lesquels il existe de nouveaux besoins d'information, il serait souhaitable d'attirer davantage l'attention des médias, par exemple grâce à une coopération ciblée avec les partenaires externes au programme et à l'administration.

Les évaluations des programmes cantonaux montrent également qu'Internet est un canal d'information de plus en plus important pour la prévention du tabagisme aussi<sup>384</sup>. Dans les cantons, on a déjà tiré les conséquences de cette tendance et renforcé la communication d'informations par le biais de sites Internet. Toutefois, pour que les offres Internet soient aussi utilisées et qu'elles apportent une plus-value pour le programme, il s'est avéré essentiel de développer et de concevoir des sites Internet orientés sur les besoins des utilisateurs finaux. En effet, si une représentation plutôt statique des mesures sur une plateforme Internet pourrait être une occasion intéressante pour les partenaires internes au programme de se faire une idée des activités et des responsabilités de chacun, un site Internet attrayant et dynamique peut contribuer à augmenter la visibilité et l'intérêt de la population générale pour la prévention du tabagisme<sup>385</sup>. Un tel site devrait par exemple fournir des informations régulièrement mises à jour concernant les activités des projets, évoquer les débats actuels autour du tabagisme et mettre à disposition des sources d'information. Des enseignements tirés d'autres cantons montrent que là encore des stratégies interactives peuvent s'avérer utiles et que l'utilisation des nouvelles technologies telles que les réseaux sociaux et les applications pour smartphone offre de multiples possibilités de compléter les mesures existantes déjà efficaces sur le terrain et d'atteindre de nouveaux groupes cibles<sup>386</sup>. Dans les cantons comportant de vastes zones rurales ou dans les régions de montagne, il serait tout particulièrement intéressant d'utiliser ces canaux afin de compléter les activités de prévention qui, géographiquement parlant, sont souvent localisées dans les grandes villes. Le projet « Facebook », déjà mené dans le canton du Valais avant le PCPT, est un exemple particulièrement réussi de ce type de stratégie : ce projet a non seulement permis de moderniser l'image de la prévention du tabagisme et d'attirer davantage l'attention sur le sujet, mais il a aussi donné lieu à des échanges virtuels qui ont découlé sur la création de groupes locaux d'entraide à la désaccoutumance au tabac<sup>387</sup>.

Dans plusieurs PCPT, il a été noté que de nouvelles thématiques font actuellement leur apparition dans le domaine du tabac, ce qui pose des défis aux programmes et leur offre en même temps certaines opportunités. En effet, les nouveaux produits du tabac et les nouvelles tendances ont créé de nouveaux besoins d'information, par exemple sur le narguilé, la cigarette électronique et le snus, mais aussi sur les nouvelles méthodes de marketing, telles que la promotion des produits du tabac via YouTube<sup>388</sup>. L'analyse des questions soulevées par ces nouvelles tendances peut aussi accroître la charge de travail à fournir au sein d'un programme en matière de coordination et exiger des ressources supplémentaires, comme l'illustre un exemple du canton de Bâle-Campagne. Concrètement, l'émergence de la cigarette électronique CBD a créé une confusion quant aux responsabilités au sein

<sup>383</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 120-121

<sup>384</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 83

<sup>385</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 93

<sup>386</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 117-118

<sup>387</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 76

<sup>388</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 81

de l'administration, ce qui alourdi la charge de travail pour les parties concernées<sup>389</sup>. Toutefois, les nouveaux thèmes liés au tabac offrent aussi certaines opportunités aux programmes cantonaux de prévention du tabagisme, dans la mesure où ils peuvent attirer davantage l'attention sur cette thématique de manière générale et la replacer au cœur de l'actualité et des priorités<sup>390</sup>.

Tableau 23 : Synthèse « Obstacles et facteurs de réussite dans le domaine d'action information »

- Une coordination optimale entre les différents interlocuteurs (parfois même avec des offres hors programme) est l'un des principaux facteurs de réussite d'un travail de relations publiques efficace.
- Dès lors que le travail de relations publiques est rattaché à une unité de l'administration cantonale, le traitement proactif des questions politiques devient impossible.
- Les plateformes de réseaux sociaux et les applications pour smartphone offrent de multiples possibilités de couvrir plus largement les mesures de prévention du tabagisme.
- Du fait de leur actualité, les nouveaux thèmes tels que les cigarettes électroniques sont l'occasion de renforcer l'intérêt de la population pour les mesures de prévention du tabagisme en général.

#### 5.2.5 Utilisation des ressources

Cette partie du rapport décrit l'utilisation des ressources en termes d'efficacité et de durabilité. Les considérations formulées à cet égard restent d'ordre général car, comme cela a déjà été indiqué dans les différents rapports d'évaluation, certaines limites existent en raison du manque de données disponibles. Concrètement, l'équipe d'évaluation ne disposant que des montants budgétaires et non des coûts effectifs des projets, elle a seulement pu estimer les ressources effectivement utilisées de façon approximative. Par ailleurs, il n'y avait pas de budget spécifique pour tous les projets et parfois les budgets ne couvraient pas l'ensemble des coûts étant donné que seule la partie cantonale, et non les coûts engagés au niveau national (en particulier pour les projets de type II), était présentée. Les déclarations relatives à l'utilisation des ressources sont par conséquent imprécises et sont formulées sur demande explicite du FPT.

##### 5.2.5.1 Efficience et efficacité

La présente section aborde l'efficience de l'utilisation des ressources après examen des moyens financiers utilisés, compte tenu de l'impact obtenu sur les groupes cibles. Vous trouverez ci-après un aperçu de l'efficience de l'utilisation des ressources dans tous les cantons, suivi de conclusions concernant divers domaines thématiques (p. ex. prévention structurelle, avant-projets, offres de désaccoutumance au tabac).

*Aperçu de l'efficience en termes d'impact* : Quelque CHF 22'248'750 ont été investis dans les projets substantiels mis en œuvre dans les 14 cantons (c'est-à-dire les projets qui s'adressaient aux groupes cibles, hors évaluation et pilotage)<sup>391</sup>. Comme le montre le graphique I 4.2.26, dans les 14 cantons évalués, 68 % des ressources ont été consacrées à des projets qui ont permis d'obtenir les effets

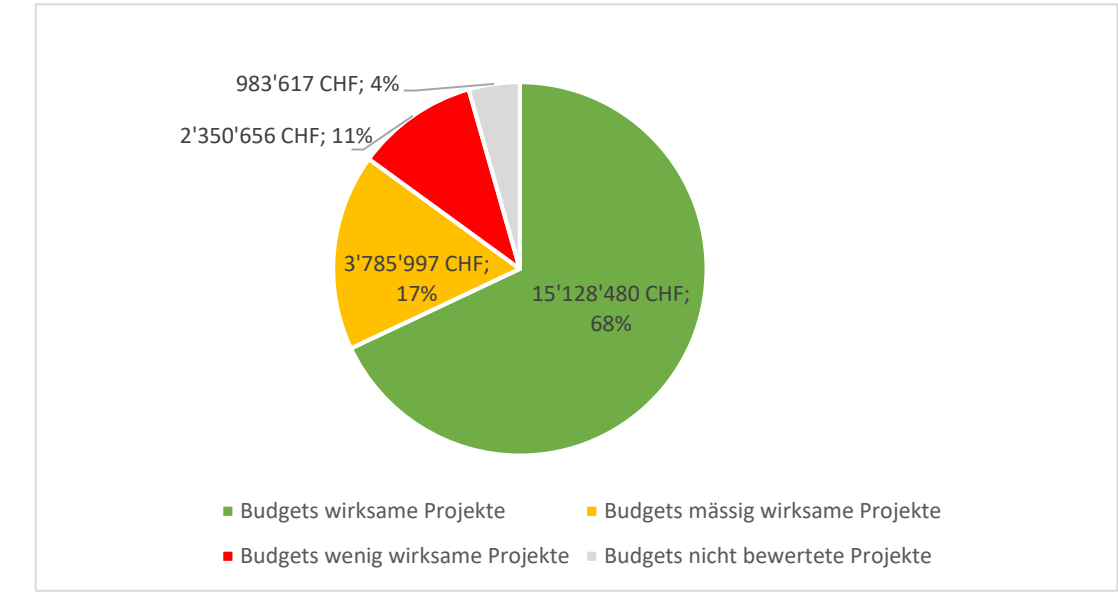
<sup>389</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 111

<sup>390</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 81

<sup>391</sup> Il convient de noter que ces chiffres peuvent différer d'autres compilations de données car, dans le cadre de l'évaluation, certains cantons ont apporté des corrections aux montants budgétisés pour différents projets. En outre, comme indiqué ci-dessus, les chiffres sont principalement basés sur les données budgétaires ; par conséquent, on ne peut exclure que les moyens effectivement investis diffèrent des ressources budgétisées.

recherchés. En outre, 17 % des fonds ont été utilisés dans des mesures partiellement efficaces, ce qui signifie que ces ressources ont contribué à la prévention du tabagisme, même si cette contribution n'est pas encore optimale. Par ailleurs, 11 % des moyens financiers ont été affectés à des projets peu efficaces, ce qui montre bien que nous ne sommes pas encore parvenus à une utilisation totalement optimale des ressources, même si, dans l'ensemble, la part investie dans des activités non efficaces est relativement faible. Les quatre pour cent restants des ressources financières ont été utilisés dans des projets dont l'impact sur le groupe cible n'a pas encore pu être déterminé au moment de l'évaluation cantonale (ces projets n'étaient pas à un stade d'avancement suffisant pour que l'on puisse en évaluer les effets).

I 5.2.26 : Aperçu global de l'efficiency en termes d'outcomes



Le tableau 24 présente les ressources utilisées pour les différentes catégories de projets (efficaces, modérément efficaces, peu efficaces) par canton.

Tableau 24 : Efficiency en termes d'outcomes par canton

Canton	Budget des projets efficaces	Budget des projets modérément efficaces	Budget des projets peu efficaces	Budget des projets non évalués
Uri	321.500 CHF	75.520 CHF	269.270 CHF	
Zoug	593.934 CHF	246.000 CHF	252.400 CHF	
Soleure	1.158.122 CHF	229.600 CHF	243.892 CHF	
Saint-Gall	1.823.944 CHF	305.333 CHF	139.100 CHF	
Zurich	2.145.000 CHF	80.000 CHF	12.000 CHF	137.000 CHF
Valais	1.062.915 CHF	235.700 CHF		147.304 CHF
Jura	123.270 CHF	75.084 CHF	249.221 CHF	91.003 CHF
Thurgovie	1.495.890 CHF	71.080 CHF	176.430 CHF	59.700 CHF

<b>Bâle-Ville</b>	645.321 CHF	466.103 CHF	199.768 CHF	324.210 CHF
<b>Fribourg</b>	788.516 CHF	276.442 CHF	35.976 CHF	
<b>Vaud</b>	1.230.268 CHF	559.890 CHF	505.559 CHF	224.400 CHF
<b>Bâle-Campagne</b>	835.000 CHF	668.145 CHF	141.540 CHF	
<b>Tessin</b>	1.748.000 CHF	288.000 CHF	88.000 CHF	
<b>Neuchâtel</b>	1.156.800 CHF	209.100 CHF	37.500 CHF	
<b>Total</b>	<b>15.128.480 CHF</b>	<b>3.785.997 CHF</b>	<b>2.350.656 CHF</b>	<b>983.617 CHF</b>

Comme le montre le tableau 24, pour ce qui est de l'efficience en termes d'outcomes, les différences entre les cantons sont parfois relativement importantes. Les raisons de ces différences sont indiquées ci-après. Il n'est pas rare qu'un seul projet ayant mobilisé beaucoup de ressources et n'ayant pas obtenu de bons résultats ait suffi à faire augmenter considérablement le budget total des projets peu efficaces.

*Aspects spécifiques de l'efficience en termes d'impact :* La comparaison des différents cantons montre que certains aspects sont particulièrement frappants pour ce qui est de l'efficience en termes d'outcomes et qu'il faut en tenir compte dans l'analyse de l'utilisation des ressources.

Premièrement, il faut noter que, de façon caractéristique, les projets structurels ont souvent bénéficié de budgets importants. Par conséquent, la moindre défaillance dans la mise en œuvre d'un projet de ce type a directement entraîné des problèmes d'efficience relativement importants au sein du PCPT (p. ex. dans les cantons du Jura ou de Vaud, où les projets structurels peu efficaces ont représenté une part financière importante des budgets des programmes). Mais dès lors que ces projets à fort budget ont pu être mis en œuvre efficacement, ils ont été particulièrement rentables : dans le cadre de la prévention structurelle, il est toutefois possible d'atteindre l'ensemble de la population (p. ex. par une interdiction de fumer) ou une grande partie de la population (en interdisant la vente de tabac aux jeunes) avec relativement peu de moyens, comme cela a été le cas dans le canton du Valais, par exemple.

Deuxièmement, les projets de relations publiques ont eux aussi été très gourmands en ressources dans la plupart des cantons, avec des prestations très variables. D'une manière générale, il est difficile d'estimer l'efficacité des mesures d'information, ce qui complique d'autant plus l'évaluation de l'efficience en termes d'outcomes. Toutefois, on peut clairement affirmer qu'un tel investissement de ressources financières ne vaut la peine que si ces ressources sont utilisées efficacement, en particulier dans le cadre du travail médiatique. Pour y parvenir, il faut se saisir en permanence des thèmes politiques d'actualité afin de renforcer activement la visibilité de la prévention du tabagisme. À cet égard, de nombreuses actions restent encore à mener dans plusieurs cantons (voir également chapitre 4.3).

Troisièmement, les différents projets préparatoires et pilotes ont posé un problème d'efficience dans certains cantons. Dans cette catégorie particulière de projets, certains programmes cantonaux ont repris différentes idées de projets, puis les ont abandonnées assez rapidement en l'absence de stratégie ambitieuse de mise en œuvre. Si, la plupart du temps, les ressources utilisées dans le cadre de ces projets ont été relativement faibles par rapport aux autres activités, on peut toutefois consi-



dérer les ressources investies dans les essais pilotes ou les avant-projets interrompus comme inefficaces. À l'avenir, il conviendrait donc de veiller à ce que les projets pilotes soient planifiés et mis en œuvre de manière contraignante, au même titre que les autres projets, afin que l'utilisation des ressources affectées soit aussi efficiente que possible. À cet égard, il faut aussi mentionner que certaines idées de projet ont été lancées avec succès et mises en œuvre dans les cantons initiateurs. Afin de maximiser l'efficacité de l'utilisation des fonds disponibles pour la prévention du tabagisme, il faudrait partager davantage ces idées déjà testées avec l'ensemble des cantons. Ce n'est qu'ainsi que les ressources investies pourront être adaptées et que l'efficacité sera optimale.

Tableau 25 : Synthèse « Utilisation des ressources »

- Quelque 68 % des ressources ont été affectées à des projets efficaces, 17 % à des projets modérément efficaces et 11 % à des projets peu efficaces.
- Les projets structurels ont souvent disposé de ressources relativement importantes. Résultat : en cas d'échec d'un projet structurel, le canton concerné a affiché un pourcentage relativement important de ressources utilisées de façon peu efficace. En revanche, les projets structurels mis en œuvre correctement et qui ont produit les effets recherchés sont très efficaces en termes de ressources, étant donné qu'ils permettent d'atteindre un nombre considérable de personnes (souvent l'ensemble de la population).
- Dans plusieurs PCPT, les projets liés au travail de relations publiques disposaient de budgets élevés, mais les prestations fournies n'ont pas toujours répondu aux attentes. Par conséquent, l'utilisation des ressources a parfois été peu efficace. À l'avenir, il convient de renforcer le traitement des thématiques politiques actuelles pour atteindre une meilleure efficacité de ce type de projets.
- Les projets pilotes ont parfois présenté un problème d'efficacité en raison d'une planification trop peu concrète qui a conduit à l'abandon prématuré du projet, avant même que l'on puisse obtenir un quelconque effet sur les groupes cibles.

#### 5.2.5.2 Durabilité

En ce qui concerne la durabilité de l'utilisation des ressources, il existe certains aspects qui, d'une part, méritent d'être mentionnés dans la rétrospective des programmes cantonaux et, d'autre part, devront être considérés à l'avenir comme un élément central concernant la durabilité de l'utilisation des fonds.

*Rétrospective concernant la durabilité de l'utilisation des ressources :* Premièrement, la durabilité des ressources investies a été fortement influencée par la structure de mise en œuvre des projets concernés. Dans plusieurs cas, les changements de personnel ont eu une incidence négative sur l'ancrage durable des activités, car le transfert des tâches de gestion de projet n'a pas été suffisamment planifié et des connaissances importantes ont été perdues<sup>392</sup>. Afin de mettre en place une prévention durable du tabagisme, les décisions en matière de ressources humaines doivent donc être soigneusement planifiées et encadrées. Les directions de programme jouent un rôle important à cet égard et les partenaires de projet peuvent participer activement à cet exercice (p. ex. en assurant l'intérim en cas de vacance de postes, comme cela a été fait dans le canton de Thurgovie).

Deuxième considération, qui est fortement liée au premier point : la durabilité dépend également des décisions de financement du FPT et des autres investisseurs. Les partenaires de mise en œuvre

<sup>392</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018

ne sont en mesure de créer des structures stables à long terme que s'ils disposent de la fiabilité de planification nécessaire pour cela. Ainsi, si les décisions de financement ne sont prises qu'à court terme ou si elles sont modifiées, il se peut que les structures de projet soient mises en place trop tardivement, voire supprimées. Dans ce contexte, la pratique isolée consistant à lancer des activités en ne disposant que d'une première tranche de financement garantie et en présupposant qu'un financement ultérieur serait accordé a également été problématique. Dans les cas où, après l'octroi de la première tranche de financement, le FPT a pris une décision négative (et inattendue pour les acteurs de la mise en œuvre) en ce qui concerne la poursuite du soutien financier, les activités n'ont pas pu être ancrées durablement dans le setting concerné, comme initialement prévu (p. ex. projet TOJA dans le canton de Thurgovie).

Troisièmement, en ce qui concerne la durabilité, il faut citer aussi un aspect important qui concerne le financement des projets de type II. Concrètement, dans les PCPT évalués, ce problème s'est posé dans le cadre du projet « Apprentissage sans tabac ». Dans de nombreux cantons, le financement du FPT a pris fin durant la phase de programmation de ce projet. Cette décision stratégique appartient clairement au FPT, mais il aurait fallu mieux planifier la transition entre ce projet bien établi et de nouvelles activités potentielles dans le même setting. Dans le cadre de plusieurs programmes, on a continué d'injecter dans ce projet des ressources qui étaient en fait prévues pour d'autres activités de prévention du tabagisme<sup>393</sup>. D'une manière générale, lorsqu'une telle phase de transition n'est pas minutieusement planifiée, l'accès au setting en question, aux groupes de multiplicateurs concernés et aux groupes cibles risque d'être compromis. Par conséquent, si des projets existants ne sont plus financés en raison de décisions stratégiques, les acteurs chargés de la mise en œuvre doivent être informés suffisamment tôt pour pouvoir éventuellement examiner de nouvelles possibilités de financement. Par ailleurs, une stratégie devrait être élaborée afin de remédier sans délai aux lacunes de couverture de la prévention du tabagisme qui en résultent, sans pour autant compromettre les relations établies préalablement avec les partenaires de mise en œuvre et les groupes cibles.

*Perspectives de durabilité de l'utilisation des ressources* : Le changement à venir concernant le système de prévention du tabagisme, précédemment évoqué et pris sur la base d'une décision nationale (à savoir la décision selon laquelle le mode d'utilisation actuel des ressources dans le cadre de l'ordonnance sur le FPT (OFPT ; RS 641.316) n'est plus admissible<sup>394</sup>) peut également avoir des conséquences sur la durabilité des ressources utilisées dans le cadre des PCPT. Les nombreux progrès réalisés par les administrations cantonales et les partenaires non gouvernementaux à travers la nouvelle forme de gouvernance risquent d'être remis en cause. Comme indiqué plus en détail au chapitre 4.3, les différents acteurs devraient veiller à ce que certains éléments clés du système évalué soient maintenus (p. ex. processus d'auto-évaluation, processus de pilotage, engagement des cantons) afin de permettre une prévention durable du tabagisme.

Tableau 26 : Synthèse « Durabilité »

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans certains projets, les changements de personnel ont entraîné des problèmes de durabilité, les conditions de transmission des connaissances des chef-fe-s de projet n'étant pas optimales.</li> </ul> |
|---|

<sup>393</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Zurich, 2016

<sup>394</sup> Lettre du FPT aux cantons, « Financement des programmes cantonaux par le Fonds de prévention du tabagisme », Berne, 4.9.2018.

- Dans d'autres projets, ce sont des décisions de financement imprévues ou à court terme qui ont eu un effet négatif sur la durabilité des mesures de prévention du tabagisme.
- Dans un certain nombre de cantons, le blocage du financement par le FPT d'un projet de type II très bien établi (« Apprentissage sans tabac ») a donné lieu à une redistribution des ressources afin de permettre la poursuite du projet en question. Cette redistribution a toutefois empêché la mise en œuvre d'autres mesures prévues, ce qui a nui à la cohérence de la prévention du tabagisme dans son ensemble.
- Les éléments mis en place dans le cadre des PCPT évalués, tels que les processus d'auto-évaluation, les processus de pilotage et l'engagement des cantons, devraient être maintenus malgré les changements de système à venir, ce afin de ne pas compromettre la durabilité de la prévention du tabagisme.

#### 5.2.6 Synthèse : fiche à l'attention du FPT en ce qui concerne une prévention du tabagisme axée sur les groupes cibles

- Continuer à promouvoir les compétences accumulées dans le domaine de l'élaboration de politiques fondées sur les preuves au niveau cantonal, afin de pouvoir atteindre de façon efficace les groupes cibles visés. Ces compétences peuvent être promues par exemple au moyen d'ateliers d'experts pour les cantons, de documents d'auto-évaluation supplémentaires, ou encore via l'introduction de certaines exigences pour le financement des mesures par le FPT et la mise à disposition d'approches basées sur les bonnes pratiques ainsi que d'une expertise thématique.
- Utiliser de nouveaux settings pour aborder des groupes cibles spécifiques qui, jusqu'à présent, n'ont pas ou peu été pris en compte (p. ex. jeunes fumeurs/euses, migrant-e-s, personnes prises en charge par des institutions sociales). Cela permet, d'une part, d'éviter la saturation des groupes cibles traditionnels et, d'autre part, d'exploiter pleinement le potentiel de prévention auprès des groupes cibles spécifiques caractérisés par une forte prévalence du tabagisme.
- Promouvoir l'actualité et l'attractivité de la prévention du tabagisme en recourant à des projets basés sur les nouvelles technologies – dès lors qu'ils ont fait leurs preuves dans le cadre d'évaluations d'impact systématiques. Soutenir par ailleurs les approches consistant à se saisir de nouvelles thématiques et de débats nationaux.
- Permettre la mise au point d'approches portant sur plusieurs thèmes afin que les organes de financement liés aux substances autorisent la mise en œuvre de stratégies multithématiques.

#### 5.2.7 Synthèse : fiche à l'attention du FPT en ce qui concerne une répartition efficace des ressources financières

- Assurer la fiabilité de la planification par des décisions de financement à court terme et à long terme, adéquates, pour la mise en place de structures de projet durables.
- Poursuivre les efforts déployés dans le domaine de la prévention structurelle, afin d'atteindre un niveau élevé d'efficacité avec des moyens relativement modestes.
- Dans le domaine de la prévention structurelle, il faut d'une part, renforcer l'application des réglementations qui n'ont pas encore été mises en œuvre de façon optimale (p. ex. tabagisme passif lors d'événements ou sur le lieu de travail) et, d'autre part, promouvoir de nouveaux projets législatifs en encourageant le travail de plaidoyer.
- Renforcer par ailleurs la coopération intercantonale pour faciliter, dans la mesure du possible et de façon judicieuse, le transfert d'expertise et de mesures concrètes. Cette disposition permettra aussi d'augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources.
- Enfin, continuer d'encourager la logique évaluative dans les cantons, afin de contrôler régulièrement l'efficacité des nouveaux projets comme des projets existants. Cela permettra d'identifier les éventuels effets indésirables sur les groupes cibles, ou les effets qui n'ont pas encore été planifiés, et de prendre les mesures correctives qui s'imposent.

#### 5.2.8 Synthèse : fiche à l'attention du FPT en ce qui concerne la création d'une norme non-fumeur

- Faire de l'engagement des administrations cantonales une condition préalable au financement par le FPT, y compris dans un système futur. Ce n'est que de cette manière que l'application des réglementations existantes deviendra encore plus systématique à l'avenir, ce qui aura pour effet de renforcer la norme non-fumeur.
- Promouvoir de façon concrète et ciblée les compétences en matière de plaidoyer des ONG actives dans le domaine de la prévention du tabagisme en Suisse.
- Encourager la prévention structurelle dans le cadre d'activités qui ne nécessitent pas d'adaptation législative. Cela peut se faire dans différents settings, comme dans celui de l'école ou du sport, afin de diffuser plus largement le principe d'une norme non-fumeur.
- En collaboration avec les cantons, reprendre rapidement les approches basées sur les bonnes pratiques et les mesures mises en évidence dans le cadre de l'évaluation intercantonale des PCPT (p. ex. chapitre 4.2.4 du présent rapport). Cela peut se faire, entre autres, dans le cadre des réunions d'échange intercantionales. Étant donné que les directions de programme cantonales ne disposent pas toutes d'une vision d'ensemble des activités des autres cantons, le FPT devrait assumer la direction stratégique dans ce domaine et agir en tant qu'autorité centrale.

#### 5.2.9 Fazit: praxisorientiertes Merkblatt für die Kantone

- Die partizipative Planung von präzisen, ambitionierten und evidenzbasierten Politikkonzepten als Grundstein für eine wirkungsvolle Tabakprävention weiterführen.
- Die verschiedenen Tabakpräventionsakteure sollten die sich durch die verstärkte Zusammenarbeit bietende Chance nutzen und sich gegenseitig bei der Schaffung des Zugangs zu Settings, Multiplikatoren- und Zielgruppen unterstützen (z.B. Zusammenarbeit zwischen etablierten Rauchstoppangebot und Projekten, die sich spezifisch an Jugendliche wenden, oder zwischen unterschiedlichen Settings).
- Die Kantone sollten ihr Engagement im Bereich Tabakprävention weiterführen, um insbesondere durch die verstärkte interdepartementale Zusammenarbeit einen systematischeren Gesetzesvollzug gewährleisten zu können.
- Auch bei themenübergreifenden Projekten darauf achten, dass wo nötig substanzspezifische Aktivitäten genügend präzise geplant werden.
- Den interkantonalen Austausch zwecks Aufbau der Expertise im Bereich Tabakprävention weiterführen respektive intensivieren. Dadurch kann durch den sinnvollen Transfer von Ideen und Konzepten zudem die Effizienz der Mittelverwendung erhöht werden. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass nicht nur Beispiele und Ideen aus den Nachbarkantonen abgeholt werden, sondern dass themenspezifisch die Referenzkantone erweitert werden.
- Die gemachten Fortschritte im Bereich der evidenzbasierten Tabakpräventionspolitik weiter ausbauen, indem auch in Zukunft trotz der anstehenden Systemänderung die Selbstevaluationsprozesse ein wesentlicher Bestandteil der kantonalen Aktivitäten bleiben.
- Neue spezifische Zielgruppen und Settings ansprechen, um einerseits den dort vorhandenen Bedarf zu decken und andererseits möglichen Übersättigungseffekten bei den traditionellen

Zielgruppen vorzubeugen. Dabei bei neuen Projekten darauf achten, dass die konzeptuelle Basis genügend spezifisch und ambitioniert ist.

- Die Tabakprävention im Setting Schule durch eine erhöhte Koordination und Systematisierung der teilweise sehr diversen Angebote sowie durch die Stärkung struktureller Aktivitäten wie die Schaffung von rauchfreien Pausenplätzen weiterbringen.
- Die Nutzung von Rauchstoppangeboten erhöhen, indem die bereits verbesserte projektübergreifende Zusammenarbeit noch vermehrt zur Akquise von rauchstoppwilligen Personen eingesetzt wird (d.h. durch die Weiterleitung von RaucherInnen zwischen den verschiedenen Tabakpräventionsmassnahmen oder durch die Erreichung von spezifischen Zielgruppen). Zudem sollte das Potenzial der kantonalen Verwaltung genutzt werden, um die dort arbeitenden RaucherInnen zu erreichen.
- Die Strategie rund um die Rauchstoppangebote überarbeiten, indem neben den konventionellen „vor Ort“-Beratungen neu auch Angebote geplant werden, die Gebrauch von neuen Technologien machen (immer vorausgesetzt, dass sich diese im Rahmen von Wirkungsevaluationen als gewinnbringend erwiesen haben). Dadurch können zeitliche und räumliche Hürden überbrückt werden, womit schliesslich die gesundheitliche Chancengleichheit gefördert wird.

#### 5.2.10 Synthèse : fiche pratique pour les cantons

##### Version française

- La planification participative de concepts politiques précis, ambitieux et basés sur l'évidence devra demeurer un principe d'action central dans les cantons afin de poursuivre une prévention du tabagisme efficace.
- Les acteurs de la prévention du tabagisme doivent saisir les opportunités qui découlent du renforcement de leur coopération, et se soutenir mutuellement dans la mise en place des accès nécessaires aux différents settings, multiplicateurs/trices et groupes cibles (par ex. construire des ponts entre l'offre établie d'aide à la désaccoutumance et les projets spécifiquement dédiés aux jeunes, ou entre les différents settings).
- Les cantons doivent poursuivre leur engagement en faveur de la prévention du tabagisme, et en particulier garantir une application plus systématique de la loi à travers le renforcement de la collaboration interdépartementale.
- Dans le cadre des projets multithématiques, veiller à ce que des mesures spécifiquement liées à certaines substances soient planifiées avec précision lorsque nécessaire.
- Poursuivre et intensifier les échanges intercantonaux visant au développement de l'expertise en matière de prévention du tabagisme. Le transfert pertinent d'idées et de concepts contribue ainsi à une meilleure efficience au regard de l'allocation des ressources. Il conviendrait de ne pas seulement transférer les exemples et idées issus des cantons voisins mais d'élargir les cantons de référence sur la base de critères thématiques.
- Continuer à bâtir une politique de prévention du tabagisme fondée sur les preuves ainsi que sur les progrès effectués en la matière, en maintenant les processus d'auto-évaluation comme composantes essentielles des activités cantonales, ce malgré le changement de système à venir.

- Investir de nouveaux settings et groupes-cibles spécifiques, afin de répondre d'une part aux besoins existants en la matière, et de parer d'autre part à de possibles effets de saturation au sein des groupes-cibles traditionnels. En ce sens, veiller à ce que la base conceptuelle des nouveaux projets soit suffisamment spécifique et ambitieuse.
- Améliorer les connections entre les différents problèmes de santé et d'addiction afin de permettre un travail de prévention transversal s'inscrivant dans le cadre des stratégies nationales.
- Faire progresser la prévention du tabagisme dans le setting scolaire en améliorant la coordination et la systématisation de l'offre qui y est parfois très diverse, ainsi qu'en y renforçant les actions structurelles telles que la mise en place de cours de récréation non-fumeuses.
- Augmenter l'utilisation des services d'aide à l'arrêt en mettant à profit la coopération entre les projets pour recruter davantage de personnes désireuses d'arrêter de fumer (à travers un système d'adressage des fumeurs/euses entre les différents projets de prévention). De plus, le potentiel de l'administration cantonale devrait être utilisé pour atteindre les fumeurs/euses qui y travaillent.
- Compléter la stratégie de désaccoutumance au tabac en intégrant de nouveaux services basés sur les nouvelles technologies – lorsque de tels services ont fait leurs preuves dans le cadre d'évaluations rigoureuses – en plus des consultations traditionnelles en face à face. De cette façon, les obstacles temporels et géographiques peuvent être surmontés, ce qui favorise à terme l'égalité des chances en matière de santé.

### 5.3 Coordination nationale, intercantonale et subnationale

#### 5.3.1 Collaboration entre le niveau national et le niveau cantonal

Sur le plan conceptuel, le « Programme national tabac » (PNT) a posé les bases de l'interface entre la Confédération et les cantons. Entre 2008 et 2016, ce programme a servi de cadre stratégique et permis de définir les grandes lignes de la stratégie nationale en matière de tabagisme. Dans le cadre des PCPT, chaque canton a sélectionné certains objectifs du PNT en fonction de sa stratégie cantonale. Pour sa part, le FPT a alloué des fonds sur la base de cette stratégie. Parmi les objectifs du PNT, les plus fréquemment choisis ont été d'une part des objectifs traditionnels de prévention du tabagisme (comme la prévention auprès des jeunes et des fumeurs/euses), et d'autre part des objectifs mettant l'accent sur d'autres aspects nouveaux de la prévention du tabagisme, qui se sont révélés déterminants. Ces aspects concernent tout d'abord les dimensions structurelles et générales de la prévention du tabagisme, comme la recherche d'une « norme non-fumeur ». Par ailleurs, de très nombreux objectifs du PNT ont mis l'accent sur la coopération entre différents acteurs, dans l'idée que les objectifs ne peuvent être atteints qu'avec la collaboration de divers acteurs. Les efforts se sont donc concentrés sur l'élargissement du soutien apporté à la prévention du tabagisme : « Les cantons poursuivent leurs efforts pour prévenir efficacement le tabagisme », « Les acteurs de la prévention du tabagisme s'engagent ensemble pour mettre en œuvre le Programme (...) », « Les autorités et les institutions actives dans la prévention du tabagisme au niveau fédéral, cantonal et communal mettent en œuvre le Programme national tabac en coordonnant leurs actions ». Une telle approche explicite au niveau national est nouvelle. Compte tenu de la diversité des formes de tabagisme et afin de lutter contre cette pratique, il paraît judicieux d'exiger la mise en commun des compétences et des ressources, à tous les niveaux.

Certains cantons ont eu des difficultés avec l'approche du PNT car ils se sont sentis limités dans leur liberté d'action par la focalisation sur le tabagisme. Cette réaction s'explique notamment par le fait que les cantons concernés avaient auparavant opté pour une approche intégrative, multithématique<sup>395</sup>. Ce point de tension souligne une nouvelle fois l'importance de trouver un bon équilibre entre la place du tabac et celle des autres substances dans la future stratégie de prévention et de promotion de la santé en Suisse, afin d'éviter toute démotivation de la part des cantons (voir 4.3.5). À cet égard, il faut également noter que la mise en place de cette forme de programme spécifique au tabagisme a engendré quelques difficultés concrètes, le cofinancement par le FPT étant associé à un système de déclaration spécifiquement lié au tabac. Par ailleurs, l'intégration dans les PCPT de projets parfois peu liés au tabagisme a donné lieu à certaines difficultés, qui sont apparues dans le cadre de la mise en œuvre. Quelques acteurs ont cherché à intégrer le plus grand nombre possible de projets dans le programme, afin d'obtenir la contribution financière maximale du FPT pour le canton. Parfois aussi, il a été difficile d'évaluer la contribution des projets à la prévention du tabagisme. Cela a été le cas, par exemple, pour les projets transversaux de grande envergure destinés aux jeunes et adoptant une approche générale de la promotion de la santé dans le setting « sport »

<sup>395</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015



(« Cool and clean », « Midnight Sports »). Lors des futures réflexions concernant l'évaluation de l'efficacité des projets et afin d'adopter une approche de prévention fondée sur les preuves en Suisse, il faudrait tenir compte des défis potentiels liés aux approches multithématiques.

La collaboration entre le FPT et les cantons, et plus particulièrement les directions des programmes, est une composante essentielle de la mise en œuvre et de l'évaluation des programmes cantonaux de prévention du tabagisme. D'une manière générale, on peut noter que cette collaboration s'est nettement améliorée entre la phase initiale de définition et de mise en œuvre des PCPT à partir de 2012 et aujourd'hui. Certains cantons en sont déjà à leur deuxième programme quadriennal de prévention du tabagisme. De nombreuses composantes des PCPT ont été jugées positives par les cantons. Tout d'abord, la reconnaissance officielle de la prévention du tabagisme comme un élément à part entière des stratégies cantonales de prévention et de promotion de la santé représente un avantage majeur des programmes. La structure de gouvernance sous forme de « programme » a contraint les autorités cantonales à se positionner dans le domaine de la prévention du tabagisme et à la reconnaître comme une activité officielle de la période législative en cours. Cela a apporté visibilité et sécurité aux spécialistes de la prévention du tabagisme. Cette reconnaissance officielle a notamment aidé à recruter et à mobiliser des partenaires de mise en œuvre extérieurs au monde de la prévention, et à mieux couvrir les activités de prévention du tabagisme. Deuxièmement, le FPT souhaitait que le nouveau système de PCPT permette de renforcer la coordination entre les acteurs de la prévention du tabagisme. Cette stratégie s'est révélée utile et efficace – des progrès décisifs ont été réalisés dans ce domaine. De nouveaux partenariats importants ont été noués, notamment grâce aux projets structurels nouvellement introduits, aux organes de pilotage stratégique des programmes et aux divers groupes de travail constitués au niveau des projets. Les partenariats ainsi créés ont permis d'élargir et d'intensifier les activités de prévention du tabagisme dans les cantons. Troisièmement, de nombreux cantons qui ont introduit un PCPT ont constaté la plus-value apportée par le système d'auto-évaluation associé et la façon dont cela a permis de diffuser l'approche évaluative au sein des réseaux cantonaux de prévention. Ces trois aspects – la reconnaissance officielle de la prévention du tabagisme par les autorités cantonales, la coordination des acteurs et la diffusion de l'approche évaluative dans les cantons – ont été conceptualisés par le FPT et mis en œuvre grâce aux cantons. Ils constituent donc des aspects positifs de la collaboration entre la Confédération et les cantons.

Pour finir, en ce qui concerne la collaboration entre le niveau national et le niveau cantonal, il convient de noter que la structure de programme mise en place dans le cadre des PCPT a fait ses preuves à plus d'un titre. Elle a permis non seulement d'intégrer de nouveaux acteurs importants et de mieux coordonner les unités de prévention au sein des cantons, mais aussi de renforcer la communauté de prévention du tabagisme en Suisse. La coopération horizontale, intercantonale, a été encouragée et une communauté d'intérêts verticale autour des programmes s'est établie entre les acteurs fédéraux, les services cantonaux et les ONG, ce qui a été bénéfique pour les mesures de prévention et le travail de plaidoyer. La mise en commun des activités menées par ces acteurs dans le cadre des PCPT a permis de concilier efficacement les avantages offerts par chacun d'entre eux<sup>396</sup>. Le FPT attache une grande importance à la professionnalisation des interventions et à la mise en place d'approches

<sup>396</sup> Mavrot Céline, Sager Fritz (2018). « Vertical Epistemic Communities in Multilevel Governance », *Policy & Politics* 46(3): 391-407.

fondées sur les preuves. Par ailleurs, la vision nationale insufflée par le FPT grâce à son rôle de premier plan partout en Suisse a motivé les cantons à exploiter leurs compétences de mise en œuvre et leur savoir-faire. Ils ont également fait appel de manière ciblée à l'expertise des ONG, fruit de nombreuses années de travail. Cette alliance a constitué une base solide pour éviter les blocages au niveau national. Elle a notamment aidé à mobiliser les travaux de plaidoyer menés au niveau cantonal et les compétences légales, mais aussi à organiser un échange d'expérience et de connaissances systématisé entre les partenaires.

De ce point de vue, il faut porter un regard critique sur les évolutions actuelles du système national de prévention du tabagisme. Fin 2018, les autorités nationales ont informé le FPT que « l'ordonnance sur le FPT (OFPT ; RS 641.316) ne constitue pas une base légale suffisante pour le versement de subventions aux programmes cantonaux »<sup>397</sup>. À la date d'établissement du présent rapport (janvier 2020), on ne sait pas encore dans quelle direction le futur système de financement va évoluer. À la lumière des résultats décrits dans ce rapport, les modifications à venir comportent un certain risque. Il faudra veiller à ne pas déconstruire tout ce qui a été réalisé jusqu'à présent, notamment en ce qui concerne l'engagement des différents départements cantonaux dans la prévention du tabagisme. Ces dernières années, d'importants progrès ont été réalisés dans ce domaine, la nouvelle structure de gouvernance ayant permis d'établir l'engagement des cantons comme une condition nécessaire pour un cofinancement par le FPT. Si l'on revenait à un système similaire à celui de la dîme de l'alcool<sup>398</sup> pour financer les activités de prévention du tabagisme en Suisse, on courrait le risque de retrouver une prévention du tabagisme moins coordonnée et un engagement plus faible des cantons, ce qui porterait préjudice au niveau d'efficacité atteint grâce aux PCPT.

En revanche, la collaboration entre le FPT, les cantons et les PCPT a donné lieu à un certain nombre de défis. Tout d'abord, la coopération entre le FPT et les cantons a connu des débuts difficiles, du fait de certaines incertitudes concernant la forme précise des PCPT et du système de prévention du tabagisme en Suisse. Dans certains cas, des tensions sont apparues en raison de problèmes de communication et d'un manque de clarté concernant les conditions de financement. En effet, les cantons ont besoin de conditions stables pour pouvoir planifier leurs activités de prévention à moyen terme. Bien souvent, les cantons ont eu des difficultés à introduire les PCPT à cause des changements répétés du système réglementaire et des ajustements que cela a nécessité au niveau des programmes mis au point. À cet égard, il faut noter que la modification du système a permis de moderniser et de professionnaliser considérablement la prévention du tabagisme en Suisse, mais que l'on doit toujours s'attendre à une certaine résistance lors de changements de ce type. Afin d'éviter de telles tensions lors des prochaines étapes, il faudrait planifier et exécuter avec soin les actions de définition et de communication des futurs changements. Le deuxième défi fréquemment rencontré et qui se posera encore à l'avenir tient au fait que le financement des PCPT est limité dans le temps, sur une

<sup>397</sup> Lettre du FPT aux cantons, « Financement des programmes cantonaux par le Fonds de prévention du tabagisme », Berne, 4.9.2018.

<sup>398</sup> « Chaque année, en Suisse, les cantons se voient allouer une partie du bénéfice net résultant de l'imposition des spiritueux : la dîme de l'alcool (10 % pour les cantons et 90 % à la Confédération). [...] Les cantons sont alors tenus d'employer leur part de dîme à la lutte contre les causes et les effets de l'alcoolisme, l'abus des stupéfiants et autres substances engendrant la dépendance ainsi que l'abus de médicaments ». Chaque année, près de 40 % de cette dîme de l'alcool est investie dans la prévention et le traitement de l'abus d'alcool, le reste étant employé pour les autres usages susmentionnés. Source : Administration fédérale des douanes, [https://www.ezv.admin.ch/ezv/fr/home/themes/alcohol/praevention\\_jugendschutz/alkoholzehntel.html](https://www.ezv.admin.ch/ezv/fr/home/themes/alcohol/praevention_jugendschutz/alkoholzehntel.html).

phase de 4 ans. Les restrictions que cela entraîne pour le recrutement de personnel (emplois temporaires, à durée limitée) sont particulièrement problématiques et peuvent entraver la bonne mise en œuvre des projets. À l'avenir, il faudrait aussi accorder toute l'attention nécessaire à cet aspect, qui constitue un véritable enjeu. Par ailleurs, de nombreux cantons souhaitent que le FPT leur fournisse un soutien de fond au sujet des dernières évolutions et des meilleures pratiques dans le domaine de la prévention du tabagisme. Il a d'ores et déjà été apporté à certains niveaux dans le système actuel (p. ex. à travers des modèles de projets, qui se sont révélés très efficaces). Cet appui est très important, en particulier pour les cantons qui ne disposent pas d'une expertise approfondie dans le domaine de la prévention du tabagisme. La définition actuelle d'un grand programme national et transversal pour les jeunes par le FPT va dans ce sens.

En prévision de l'avenir, il faut tenir compte de deux risques. L'un des principaux objectifs du changement de système introduit par le FPT avec les PCPT consistait à renforcer l'engagement des cantons en faveur de la prévention structurelle, à travers notamment l'interdiction de vente de tabac aux jeunes (16 ou 18 ans), des restrictions concernant la promotion des produits du tabac, des activités de surveillance associées, mais aussi la mise en œuvre des dispositions relatives à la protection contre le tabagisme passif. Pour cela, le FPT a créé la catégorie de projets de « type I » et a incité les cantons à intégrer de tels projets dans leurs programmes quadriennaux. Les 14 cantons qui ont mis au point un PCPT ont prévu et lancé entre un et trois projets structurels selon les cas<sup>399</sup>, ce qui a permis de constituer un « mix de politiques » équilibré<sup>400</sup>. Cette stratégie correspond aux normes scientifiques et aux approches basées sur les meilleures pratiques internationales pour les projets de prévention les plus efficaces<sup>401</sup>. Il faut absolument la maintenir à l'avenir. La stratégie consistant à faire exercer aux cantons une pression politique ascendante sur la Confédération s'est révélée judicieuse, au vu des blocages importants rencontrés par le dossier du tabagisme au niveau fédéral. Le long et difficile processus actuel de révision de la loi sur les produits du tabac, qui a été entamé en 2014, en témoigne bien<sup>402</sup>. Cette lenteur s'explique par l'influence du lobby du tabac et par certains courants politiques libéraux qui s'exercent au niveau fédéral contre la promulgation d'interdictions. À l'inverse, le contexte cantonal offre certaines opportunités politiques de renforcer la réglementation et la mise en œuvre concrète de la prévention structurelle<sup>403</sup>. Les cantons peuvent ainsi jouer un rôle déclencheur, se positionner comme des acteurs clés dans le système de santé publique suisse, en fonction de leurs besoins, et faire usage de la marge de manœuvre et des compétences législatives dont ils disposent. Cependant, si certains cantons ont eu à cœur de mener leur mission de prévention structurelle dans le cadre des PCPT, certains programmes cantonaux de prévention

<sup>399</sup> Pour une vue d'ensemble : Céline Mavrot, Fritz Sager, Andreas Balthasar, Nora Wight, Lyn Pleger, Frédéric Pannatier (2014). *Analyse de la conception des programmes cantonaux de prévention du tabagisme*. Berne : KPM – Universität Bern und Interface Politikstudien Forschung Beratung; p. 87-91.

<sup>400</sup> Mavrot C., Hadorn S. et Sager F. (2018). « Mapping the Mix: Linking Instruments, Settings and Target Groups in the Study of Policy Mixes ». *Research Policy*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.06.012>.

<sup>401</sup> Blanke Douglas D., Da Costa e Silva Vera et Initiative de l'OMS pour un monde sans tabac. (2004). *Tobacco control legislation: an introductory guide*. Geneva: OMS

<sup>402</sup> <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-schweiz/entwurf-tabakproduktegesetz.html>

<sup>403</sup> Mavrot Céline (2017). « Concerted Horizontal Policy Transfer: How Local Action can Drive National Compliance to International Norms ». In: Magdaléna Hadjiisky, Leslie A. Pal, Christopher Walker (eds.). *Public Policy Transfer: Micro-Dynamics and Macro-Effects*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 101-124. Mavrot Céline, Sager Fritz, Balthasar Andreas, Wight Nora Céline Mavrot, Sager Fritz, Balthasar Andreas, Wight Nora (2016). « Quand le tabac s'affiche au Parlement. Débats sur les limitations en matière de publicité de la cigarette dans les cantons romands », *Sociograph – Sociological Research Studies* 25: 281-308.

du tabagisme n'ont inclus des projets de type I que dans le but de respecter formellement les directives du FPT<sup>404</sup>. Dans ces cas particuliers, les activités correspondantes ont été mises en œuvre de façon moins proactive : les cantons ont mené un travail de plaidoyer limité voire inexistant, n'ont pas sollicité les acteurs de mise en œuvre nécessaires ou ont repoussé leurs projets, par exemple. Ces cantons ont justifié cette situation en partie par le fait que des modifications légales nécessaires pouvaient ou allaient être apportées au niveau fédéral. Les évolutions actuelles montrent cependant que les cantons doivent jouer un rôle actif pour que de telles modifications légales soient apportées au niveau national. Par ailleurs, les évaluations cantonales indiquent que de nombreuses directives légales actuelles ne sont pas appliquées dans leur intégralité. Cela concerne par exemple les règlements sur la publicité pour les produits du tabac ou l'interdiction de fumer sur le lieu de travail. Il faudrait donc mettre en place au plus vite un régime d'exécution plus actif dans les cantons. Afin de progresser dans le domaine de la prévention structurelle, il faudrait à l'avenir continuer de lui accorder une place de choix dans les stratégies cantonales, comme cela a été fait depuis l'introduction des PCPT.

### 5.3.2 Collaboration entre les cantons et les communes

D'une manière générale, les programmes cantonaux de prévention du tabagisme ont permis de renforcer les liens entre les acteurs de la prévention actifs dans les cantons et d'instaurer de nouveaux partenariats et coopérations à divers endroits (voir chapitre 4.1.3). Dans de nombreux cantons, la coopération avec les communes est encore peu développée. Pourtant, celles-ci jouent un rôle important dans la prévention du tabagisme. En effet, la responsabilité de la prévention et de la promotion de la santé incombe souvent aux communes, les acteurs cantonaux ne disposant pas des compétences et des pouvoirs d'instruction pour mettre en œuvre les activités au niveau communal. Cela concerne tout particulièrement la prévention structurelle (protection de la jeunesse et protection contre le tabagisme passif), où il reste encore un important potentiel d'optimisation (voir 4.2.4.3). Compte tenu de leurs responsabilités, les communes sont des partenaires importants précisément pour la mise en œuvre – en les faisant participer de façon plus active, on pourrait créer une plus-value dans différents domaines. Premièrement, cela permettrait d'améliorer l'ancrage (ascendant) régional et local des activités de prévention du tabagisme, ce qui renforcerait la couverture de la prévention du tabagisme dans le canton et éviterait des disparités régionales. Deuxièmement, cela faciliterait l'accès à certains settings et groupes cibles, avec lesquels les communes entretiennent parfois un contact privilégié<sup>405</sup>. Concrètement, les communes sont impliquées dans différents dossiers importants pour la prévention du tabagisme (prévention pour la jeunesse et travail social ouvert, événements locaux culturels et sportifs, vie nocturne) et sont responsables des infrastructures nécessaires (p. ex. installations sportives telles que terrains de sport, piscines ouvertes, aires de jeux, préaux d'école). Enfin, les communes peuvent aussi constituer un moyen d'accès privilégié à certains groupes cibles spécifiques, à travers les établissements sociaux ou les services migratoires notamment.

<sup>404</sup> Fonds de prévention du tabagisme (2011). *Finanzierung kantonaler Tabakpräventionsprogramme. Anleitung zur Programmentwicklung*. Berne : Office fédéral de la santé publique.

<sup>405</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 84 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 74-75 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 85 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 86 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 116-117

Un certain nombre de constats réalisés dans les cantons évalués montrent que la prévention du tabagisme n'est pas une priorité pour les communes et qu'elles ne perçoivent pas la nécessité de mener une démarche coordonnée<sup>406</sup>. Les communes craignent de subir des charges supplémentaires si elles créent et appliquent des concepts de prévention spécifiques pour leur commune. Elles estiment donc que ces questions relèvent de la compétence du canton ou de la Confédération<sup>407</sup>. Cependant, l'expérience des différents cantons a mis en évidence certaines approches qui pourraient éveiller l'intérêt des communes envers la prévention du tabagisme. Dans le canton de Zurich par exemple, un lien a pu être créé entre la prévention du tabagisme et les besoins des communes, ce qui a permis de donner davantage d'importance à cette question. Concrètement, le projet « Cool and clean » a montré que la question du littering est un bon moyen de relier la prévention du tabagisme aux préoccupations et aux besoins locaux<sup>408</sup>. De façon similaire, des communes de différents cantons se sont fortement engagées dans le projet « Midnight Sports », tant sur le plan financier qu'organisationnel, et ont ainsi renforcé l'ancrage de la prévention du tabagisme au niveau local. Les groupes d'accompagnement de ce projet constituent une bonne opportunité de faire participer les citoyens et les citoyennes aux questions de prévention à l'échelle locale. Ce projet met en lien la promotion de la santé avec certains besoins des communes afin de proposer aux jeunes des activités locales et décentralisées.

L'expérience du canton du Tessin confirme l'intérêt de cette association mais montre aussi l'importance de l'organisation concrète et d'un traitement prioritaire de ce lien<sup>409</sup>. Le projet tessinois « Comuni » (définition d'un catalogue personnalisé de mesures de prévention au niveau communal) a bien montré aussi tout le temps qu'il faut investir pour inclure les communes dans le processus de prévention<sup>410</sup>. L'exemple de l'introduction progressive d'aires de jeux sans tabac dans divers secteurs communaux du Tessin prouve qu'il est possible de lancer des mesures innovantes avec succès. Cela contribue à la diffusion de la norme non-fumeur et prépare l'acceptation des limitations du tabagisme dans les lieux ouverts. Au Tessin encore, des règlements communaux ont été établis contre le littering, un marquage a été mis en place dans les arrêts de bus non-fumeur, les communes chargées de l'entretien des plages ont été sensibilisées et une installation sportive extérieure de premier plan est devenue un espace non-fumeur. À ce sujet, il faut souligner que les activités menées en collaboration avec les communes sur la question du littering doivent aussi veiller à inclure de vraies composantes de prévention. Du point de vue historique, les communes ont aussi joué un rôle important dans la prévention structurelle. En divers endroits, les autorités communales ont fait office d'élément déclencheur pour l'introduction de l'interdiction de fumer dans leurs bâtiments. En fonction de la législation applicable au niveau local, certaines communes sont aussi chargées de surveiller l'application de l'interdiction de fumer, ce qui nécessite la mise en place de partenariats étroits avec la police municipale ou communale.

Les communes peuvent aussi trouver une source de motivation dans un financement supplémentaire des mesures par le canton, comme en témoigne l'exemple des achats tests en Thurgovie<sup>411</sup>. Le

<sup>406</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 87

<sup>407</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 81-82

<sup>408</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 81-82

<sup>409</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 118

<sup>410</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 76-78 et p. 118

<sup>411</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 88-89

fait d'aborder conjointement la thématique des achats tests de tabac et des achats tests d'alcool ou de les légaliser ensemble s'est avéré positif<sup>412</sup>. D'une manière générale, la légitimité de certaines méthodes a aussi été renforcée par un ancrage légal<sup>413</sup>. Par ailleurs, il est possible d'obtenir un engagement des communes dans l'application de l'interdiction de vente de produits du tabac aux mineurs en faisant en sorte que le canton ou les ONG compétentes leur signalent les infractions commises sur leur territoire (comme au Valais) ou encore en organisant une sensibilisation générale (comme dans le canton de Fribourg)<sup>414</sup>. Dans certains cantons, les communes sont également chargées de veiller au respect des dispositions légales concernant les limitations de la publicité.

L'engagement au niveau communal pourrait également être obtenu grâce à une représentation plus importante des communes dans la direction stratégique des programmes. En intégrant davantage les communes dans la direction des programmes, on permettrait au programme d'accéder plus directement à ce niveau de mise en œuvre important et on pourrait mieux aborder les besoins des communes dès le stade de la conception des activités<sup>415</sup>. De la même manière que les cantons, les communes peuvent apporter une contribution ascendante alternative pour améliorer la portée, l'impact et la diversité des activités de prévention du tabagisme en Suisse. Pour cela, il faut trouver les bons points de contact qui, comme nous l'avons déjà évoqué, peuvent être très variés. Les communes peuvent être parties prenantes d'une prévention du tabagisme durable et décentralisée. Leur rôle devrait être davantage pris en compte dans la future stratégie.

### 5.3.3 Échanges au niveau intercantonal

Les résultats des évaluations soulignent l'importance des échanges intercantonaux, en particulier pour les petits cantons et ceux qui sont actifs depuis peu dans le domaine de la prévention du tabagisme. Ces dernières années, les échanges intercantonaux ont pris diverses formes et abordé différents thèmes, ce qui constitue une évolution très positive. Les programmes cantonaux de prévention du tabagisme peuvent bénéficier des liens intercantonaux à plus d'un titre, comme le montre l'expérience de Zoug. Dans ce canton, le niveau d'action intercantonal – plus précisément la CDS – a non seulement donné l'impulsion initiale pour le lancement d'un PCPT mais a aussi été activement sollicité pour créer des synergies. En pratique, une collaboration a été menée avec le canton de Lucerne dans le domaine des relations publiques et des ressources régionales ont ainsi été mises en commun, ce qui peut s'avérer précieux en cas de difficultés de mise en œuvre pour les petits cantons comme celui de Zoug. Par ailleurs, dans le cadre de différents projets, un échange d'expériences a eu lieu par le biais de rencontres régionales. Enfin, les liens intercantonaux permettent aussi d'adopter des idées pratiques et même de reprendre des projets existants (comme dans le canton de Zoug, qui a repris le projet « Aufhören nach Mass » mené dans le canton de Zurich)<sup>416</sup>. Dans le canton du Jura, où la prévention du tabagisme était encore relativement nouvelle lors du premier PCPT et qui ne

<sup>412</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 81 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 89

<sup>413</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 81

<sup>414</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 45 et 78 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 54-55 et p. 91-92

<sup>415</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 91

<sup>416</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 31 et p. 80-81

disposait donc que peu d'expérience en la matière, les échanges intercantonaux ont permis de bénéficier de l'expertise d'autres cantons lors du lancement de nouveaux projets et de la réorientation des activités existantes<sup>417</sup>.

Plusieurs cantons ont pu profiter de l'aide de « pairs » (des professionnels spécialisés dans la santé et formés à la prévention du tabagisme) pratiquant dans des cantons voisins pour mener à bien certains projets de protection contre le tabagisme passif dans les lieux privés. Cela s'est révélé très avantageux pour les cantons n'ayant pas pu former de pairs eux-mêmes. Par ailleurs, certains cantons ont mené des échanges en réalisant des traductions de certains projets ou en y apportant des modifications d'ordre culturel pour les adapter aux besoins locaux (p. ex. Tessin, Fribourg). Une collaboration intercantonale de longue durée a aussi été instaurée par certaines ONG, notamment dans le cadre du projet « Entreprise sans fumée », pour lequel la Ligue pulmonaire vaudoise s'est chargée de recruter les entreprises participantes et de mener la communication. Un certain nombre de cantons ont sollicité du matériel, des informations, des documents de formation et des conseils auprès d'autres cantons plus expérimentés (p. ex. au sujet des multiplicateurs ou pour des projets structuraux tels que la mise en œuvre concrète de contrôles du tabagisme passif). Certaines initiatives comme le projet Facebook « J'arrête de fumer » mené dans le canton du Valais ont répondu à un besoin et ont été reprises par d'autres cantons. Toute la Suisse a également pu profiter du programme vaudois de désaccoutumance au tabac « Vivre sans tabac » et de ses formations pour les médecins. La collaboration intercantonale a aussi joué un rôle dans le développement commun de nouveaux projets : par exemple, plusieurs cantons romands ont travaillé ensemble pour créer des unités de formation avec une composante de prévention pour le nouveau plan d'étude. Les cantons ont aussi échangé sur diverses plateformes cantonales ou intercantionales : dans le cadre du pilotage stratégique de l'Observatoire des stratégies marketing du canton de Vaud, auquel le canton de Fribourg dispose d'un siège, à travers la participation réciproque au groupe d'accompagnement de chaque programme dans les cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne, via les commissions de prévention de la Ligue pulmonaire suisse, avec les auditions sur la révision de la loi sur les produits du tabac au niveau politique national ou encore à travers d'autres groupes de travail thématiques intercantonaux (p. ex. dans le sous-setting « vie nocturne »).

Si les coopérations intercantionales sont déjà exploitées efficacement à divers endroits, en particulier pour les projets de type II, les liaisons dans le cadre des projets de type I et III sont encore relativement rares et offrent donc un réel potentiel de développement. Concrètement, les collaborations et les échanges intercantonaux doivent absolument viser des objectifs plus ambitieux et se focaliser sur le travail de plaidoyer et la prévention structurelle. Ce serait tout à fait réalisable dans le paysage actuel de la prévention du tabagisme en Suisse, étant donné que les acteurs (cantons, ONG, FPT) sont déjà très bien connectés (p. ex. via la CDS, l'ARPS, les réunions intercantionales organisées par le FPT ou encore des canaux bilatéraux). Par ailleurs, une telle coopération serait très utile compte tenu de la puissance des coalitions d'intérêts hostiles à la prévention du tabagisme. Afin de défendre leurs intérêts, les cantons devraient eux aussi former des coalitions pour être bien représentés au niveau national. Ce qui s'est passé lors de l'adoption des restrictions de la publicité pour le tabac au

<sup>417</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 74

niveau cantonal, suite à la première modification législative à Genève en 2000, montre que les cantons sont capables de se coordonner efficacement autour de la CDS pour mettre un point structurel à l'ordre du jour de façon active et efficace. Après Genève et au terme d'efforts menés au niveau intercantonal, 14 cantons ont décidé de modifier leur législation dans ce domaine entre 2000 et 2010. De nombreuses autres thématiques liées à la prévention du tabagisme pourraient à l'avenir bénéficier d'un tel travail de plaidoyer coordonné à l'échelle intercantonale.

Curieusement, c'est dans les cantons où les activités de prévention du tabagisme tenaient une place importante avant même le début des programmes et qui disposaient donc d'une grande expérience que l'on a pu observer une certaine réticence à participer à des échanges intercantonaux. Même si cela ne concerne pas tous les cantons de cette catégorie, certaines directions de programme expérimentées ont estimé que les échanges intercantonaux ne pourraient apporter qu'une faible, voire aucune plus-value aux activités menées. Cette réticence est problématique lorsqu'on sait qu'un tel transfert de connaissances aurait pu bénéficier précisément aux programmes peu expérimentés. Les cantons qui auraient apprécié de bénéficier d'échanges plus intenses ont aussi été critiques à cet égard, et expriment la volonté d'un renforcement du dialogue. En parallèle, les cantons expérimentés indiquent avoir investi beaucoup de ressources dans la mise au point des activités, des projets et des supports. Certains ont donc perçu comme problématique le fait que leurs résultats soient repris par les autres cantons – et que certains cantons aient donc beaucoup investi au profit des autres régions. Il faudrait trouver une solution à ce problème pour l'avenir (voir aussi 4.3.4). Quoiqu'il en soit, la mise en commun des connaissances et des compétences des cantons représente une plus-value globale pour la prévention du tabagisme en Suisse.

Il faut sur ce point souligner davantage le rôle joué par le FPT. D'une part, la tenue de réunions d'échange intercantionales a fortement contribué à renforcer le transfert d'idées, ce qui a été perçu comme très positif par de nombreux acteurs cantonaux. Le FPT a donc, à ce titre, aidé à renforcer la coopération intercantonale. Certains cantons soulignent que ces réunions pourraient être organisées en alternance ailleurs qu'à Berne, afin de répartir le travail d'organisation des déplacements entre les différents cantons. D'autre part, certains aspects pourraient encore être développés. Tout d'abord, les directions de programme ont régulièrement noté que lors de la mise au point des programmes, des échanges plus intensifs entre les cantons avaient été recherchés afin de réduire la charge de conception en mutualisant l'expertise. Dans certains cas pourtant, le FPT a empêché ce processus en n'autorisant pas la mise au point de concepts de programmes avec des contenus similaires, même partiellement. Il ne faut pas perdre de vue que l'acceptation des demandes de financement relève clairement de la compétence du FPT et qu'il est donc judicieux de mener un examen approfondi du FPT aussi dans le cadre de l'évaluation. Par ailleurs, il est souhaitable pour l'ancrage de la prévention du tabagisme dans les cantons et pour la professionnalisation des activités associées, que chaque canton analyse de façon approfondie la stratégie de prévention planifiée avec ses partenaires cantonaux, notamment dans le cadre de la conception des PCPT. Cela ne devrait cependant pas gêner la formation d'alliances intercantionales et il devrait être possible d'introduire des modalités de collaboration intercantonale afin de compléter les réflexions et les activités stratégiques du canton. Par nature, certains mécanismes de financement n'intègrent pas la possibilité de coopération entre les cantons et encouragent même une certaine concurrence entre eux. Les mises au concours de projets qui prévoient la soumission de concepts par différents cantons et qui ne



financent ensuite qu'une partie des activités peuvent encourager une certaine concurrence. La confrontation de différentes idées est certes un moyen judicieux pour trouver la meilleure solution mais il serait possible de se pencher tout du moins sur un mécanisme de financement fondé sur une approche plus collective afin d'utiliser plus efficacement les ressources.

#### 5.3.4 Illustration des domaines de compétence dans les cantons<sup>418</sup>

L'introduction de la nouvelle structure de gouvernance sous forme de PCPT a entraîné un renforcement des compétences dans les cantons. Avec cette nouvelle structure de gouvernance, les domaines de compétence au sein des cantons ont pu être optimisés grâce à une répartition judicieuse du travail entre les acteurs et la prévention du tabagisme a davantage bénéficié de certaines complémentarités entre les cantons. La majorité des directions de programme ont souligné que la diffusion d'une réflexion fondée sur les preuves et d'une logique évaluative ont constitué une importante plus-value des PCPT. L'existence de ces PCPT a permis aux directeurs des programmes d'introduire des processus d'évaluation dans les cantons, étant donné que la participation à l'évaluation (y compris au processus d'auto-évaluation annuel, qui comprend une auto-évaluation pour chaque projet et un atelier d'évaluation commun entre toutes les directions de projet cantonales) est rendue obligatoire par le FPT dans le cadre des PCPT. Certaines directions de programme ont profité de l'occasion pour ancrer ces processus d'(auto-)évaluation dans leurs cantons, même si tous les acteurs de la mise en œuvre ne les considèrent pas comme une priorité. Sur la base des données recueillies, on peut constater que ces processus d'évaluation contribuent au pilotage des projets et des programmes, favorisent la réflexivité des acteurs de la mise en œuvre et encouragent la communication et la coordination entre ces acteurs. L'approche évaluative a également permis de réaliser des bilans au sein des cantons et, si nécessaire, de supprimer certains projets ou modifier certaines approches de prévention<sup>419</sup>. Cela a joué un rôle d'autant plus important que, dans certains cantons, il y avait bien longtemps que de tels bilans de l'efficacité des mesures de prévention du tabagisme n'avaient pas été réalisés. Dans chaque canton, les compétences correspondantes devraient encore être renforcées à l'avenir, afin d'améliorer l'efficacité et la durabilité des activités de prévention. Par ailleurs, les résultats des PCPT réalisés ont fait l'objet d'une évaluation complète dans chacun des 14 cantons. Quelle que soit la nouvelle forme que prendra la prévention du tabagisme, il serait opportun que les cantons gardent la possibilité de mettre en œuvre les recommandations spécialement formulées à leur égard, afin de pouvoir s'appuyer sur leurs acquis et s'assurer que le travail effectué ne soit pas perdu. Pour cela, il sera encore nécessaire que tous les cantons disposent d'organes stratégiques et opérationnels clairement définis pour piloter les mesures de prévention du tabagisme.

Parmi les points forts des cantons figure aussi le fait, déjà mentionné dans ce rapport, que les PCPT ont permis de renforcer significativement l'engagement des autorités cantonales (c'est-à-dire principalement les départements de la santé publique). Il s'agit d'une réelle chance pour la prévention du tabagisme, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre d'aspects juridiques comme l'inter-

<sup>418</sup> Nous remercions Madame Stefanie Knocks du Fachverband Sucht (association spécialisée en addictologie) et Monsieur Patrick Vuilleme de l'OFSP, qui sont intervenus en tant qu'experts nationaux et avec lesquels une interview a été réalisée dans le cadre du présent rapport. Leurs points de vue et conseils ont été repris dans les sous-chapitres 4.3.4 et 4.3.5.

<sup>419</sup> On peut citer à titre d'exemple le projet de prévention pour les écoliers-ères dans le canton du Jura (Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2018, p. 75).

diction de vente aux mineurs (ou aux moins de 16 ans) et l'interdiction de fumer dans les lieux publics, les moyens de communication que peuvent mettre à disposition les cantons (communiqués de presse officiels, communications internes entre les départements, bonne couverture médiatique, soutien symbolique des activités de prévention du tabagisme pour mobiliser les partenaires), pour leur rôle de déclencheur (que ce soit auprès de l'extérieur ou d'autres départements) et certains aspects stratégiques (traitement prioritaire de la prévention du tabagisme au sein de l'État). De ce point de vue, l'idée qui a présidé à l'instauration des PCPT comme forme de gouvernance a été très bien exploitée : les forces et les possibilités d'action des différents acteurs pouvant intervenir pour la prévention du tabagisme ont été utilisées de façon complémentaire. À cet égard, il faut noter que le modèle pourrait être quelque peu optimisé. Dans le cadre des PCPT, les projets structurels (les projets de type I concernant les modifications législatives et l'application de la loi) ont été définis comme des projets « cantonaux », étant donné qu'ils étaient liés à des compétences légales et à des missions cantonales. Par conséquent, le pilotage de tous les projets de type I a été rattaché aux unités cantonales correspondantes (les départements de la santé publique). L'expérience des cantons confirme que les départements de la santé publique sont idéalement placés pour mobiliser les compétences de mise en œuvre de la loi de leurs partenaires étatiques. Ils peuvent officiellement prendre contact avec la police, les inspectorats des denrées alimentaires ou les inspections du travail, leur rappeler leurs obligations légales et les aider dans leurs missions. En revanche, du fait de leur intégration dans la hiérarchie publique, les départements de la santé publique sont plutôt mal positionnés pour mener un travail de plaidoyer, et donc concrètement pour solliciter des modifications législatives.

Il s'est avéré que les missions de plaidoyer qui font partie des projets de type I peuvent être menées plus efficacement par les ONG. Cela s'explique surtout par le fait que les acteurs non étatiques (principalement les ONG qui ne sont pas ou peu financées par les cantons) disposent d'une plus grande liberté d'opinion que les départements cantonaux en ce qui concerne les contenus. Il faudrait s'efforcer d'introduire en Suisse une culture du plaidoyer pour les organisations spécialisées dans la santé (à travers des formations complémentaires, par exemple)<sup>420</sup>, ce type de compétence étant à ce jour peu maîtrisée. Le concept de « multiple venues »<sup>421</sup>, qui propose un système fédéraliste, devrait être utilisé dans cette optique, avec notamment les canaux pour les décisions politiques au niveau cantonal et la CDS et l'ARPS au niveau intercantonal. En raison du climat politique défavorable et bien que ces projets aient été prévus dans le programme, certains départements de la santé publique n'ont que peu, voire pas mis en œuvre les projets de type I. Dès lors que les départements de la santé publique ont décidé de ne pas mettre en œuvre ces projets, ils les ont tout simplement arrêtés, étant donné qu'ils étaient seuls responsables des missions correspondantes et qu'aucun autre acteur n'exerçait une influence sur le pilotage. À l'avenir, il semble donc judicieux de répartir les missions en rapport avec l'application de la loi et les modifications législatives entre les deux groupes d'acteurs (étatiques et non étatiques), de façon à permettre un avancement optimal des projets. Même le pilotage stratégique des projets de mise en œuvre de la loi pourrait être mené de façon conjointe par des départements de la santé publique et des ONG. Cela permettrait d'utiliser au mieux les complémentarités des deux types d'acteurs, en fonction du contexte et des besoins. En

<sup>420</sup> Cet aspect a aussi été noté dans le rapport suivant (recommandation 5) : Müller Richard (2007). Weiterbildungsbedarf im Tabakpräventionsbereich. Studie zur Erhellung von Weiterbildungsbedürfnissen im Tabakpräventionsbereich. Studie im Auftrag der ExpertInnen-kommission des BAG Weiterbildung im Suchtbereich (EWS), Préverenges.

<sup>421</sup> Studlar, D.T. (2010). « What Explains the Paradox of Tobacco Control Policy under Federalism in the U.S. and Canada? Comparative Federalism Theory versus Multi-level Governance », *Publius: The Journal of Federalism* 40(3): 389-411

résumé, les ONG ne devraient pas se tenir à l'écart du travail de plaidoyer et des projets structurels, étant donné que les cantons commencent seulement à intervenir dans ce domaine – il faudrait plutôt que ces deux groupes d'acteurs unissent leurs efforts.

En ce qui concerne la représentation des domaines de compétence dans les cantons, la régionalisation du PCPT de Neuchâtel et la réaffectation correspondante du pilotage opérationnel au canton du Jura (à la même fondation qui assure le pilotage opérationnel du PCPT dans le canton du Jura) font émerger une nouvelle question. Les projets cantonaux restent mis en œuvre par les directions de projet cantonales dans les deux cantons. Même si elle n'a été achevée que récemment, l'évaluation cantonale a montré qu'une telle initiative de régionalisation comporte à la fois des opportunités et des risques. D'un côté, la régionalisation offre une perspective de renforcer les activités de prévention du tabagisme. Si deux cantons situés dans une même région mutualisent leurs ressources et leurs activités, cela leur permettra d'améliorer la visibilité de la prévention du tabagisme. Par ailleurs, les atouts des deux cantons pourront être utilisés pour mener une prévention du tabagisme structurelle plus ambitieuse et défendre d'une même voix certains dossiers au niveau régional. Le niveau de traitement supracantonal est pertinent du point de vue de la prévention structurelle. Par ailleurs, de nombreuses activités pourraient être menées à plus grande échelle – toujours en tenant compte des particularités et des besoins locaux – et obtenir ainsi une plus forte résonance. Les cantons qui nouent une telle alliance peuvent également bénéficier de certaines complémentarités : par exemple, l'accent mis sur la communication dans le canton du Jura complète parfaitement l'expérience historique de la prévention du tabagisme du canton de Neuchâtel. D'un autre côté, il faudrait anticiper et prévenir certains risques : la décision de régionaliser certaines activités ne devrait pas affaiblir la prévention du tabagisme, certains cantons se fiant aux activités menées par les autres cantons dans des domaines particuliers, sans y participer activement. Par ailleurs, si le pilotage d'un programme est repris par un autre canton, certains risquent de croire que le canton qui confie la direction du programme souhaite se retirer de la prévention du tabagisme. Dans ce cas, il est nécessaire de formuler et d'envoyer un signal politique très clair à ce sujet, afin de ne laisser aucun doute quant au soutien officiel apporté à la prévention du tabagisme, en dépit de la régionalisation. Enfin, il faudrait profiter de cette occasion pour diversifier et approfondir les mesures de prévention du tabagisme dans les deux cantons, plutôt que pour restreindre la prévention du tabagisme à certains types de mesures (comme p. ex. la prévention du tabagisme dans les écoles ou la désaccoutumance au tabac)<sup>422</sup>. Que ce soit à travers une conduite opérationnelle commune de toutes les activités de prévention du tabagisme ou autrement, tous les cantons pourraient et devraient à l'avenir prévoir une collaboration plus intense, afin que les activités bénéficient d'une meilleure résonance au niveau supracantonal ou de partenariats opérationnels renforcés.

Comme expliqué précédemment, la collaboration intercantonale a été renforcée dans le cadre des PCPT, aussi bien au niveau des programmes que des projets. Dans ce domaine, le FPT a apporté une contribution importante à travers l'organisation de réunions d'échange intercantionales. L'évaluation intercantonale des PCPT montre aussi que certains cantons se sont fortement spécialisés dans des questions et des dossiers spécifiques et se sont particulièrement améliorés à ce niveau-là. Ces axes de développement cantonaux pourraient à l'avenir être utilisés davantage en faveur de la prévention générale du tabagisme en Suisse. On peut par exemple mentionner les activités de plaidoyer intensives menées par le canton de Vaud en ce qui concerne la publicité pour le tabac et pour les nouveaux produits du tabac (projet Splash Pub et travail de plaidoyer efficace sur le flagship store

<sup>422</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Neuchâtel, 2020 (en cours d'élaboration).

d'un groupe de tabac), mais aussi le projet législatif innovant visant à introduire des autorisations de vente de tabac dans le canton de Bâle-Campagne, la prévention par les pairs pour les jeunes dans le canton de Fribourg, les activités dans le domaine du sponsoring d'événements culturels et sportifs et la création de zones non-fumeur dans les espaces publics au Tessin, la méthode efficace déployée dans le projet Hospital Quit Support à Saint-Gall, les approches modernes dans le domaine de la prévention au sein des écoles dans le canton de Soleure, la mise en œuvre systématique de l'interdiction de fumer dans le canton de Bâle-Ville et le partenariat renforcé avec la police en vue de l'exécution de cette interdiction dans les cantons du Valais et de Neuchâtel, et enfin les activités créatives de pilotage du programme menées en Thurgovie.

Ces cantons ont accumulé, dans leurs domaines respectifs, plusieurs années d'expérience qui pourraient être mises à profit dans l'ensemble de la Suisse. Le FPT, les cantons et l'ARPS pourraient mettre en place à l'avenir des systèmes et des organes permettant d'enregistrer et de déployer ces expériences de façon systématique. Les groupes de travail intercantonaux thématiques pourraient gagner à intégrer et faire participer les cantons en fonction de leurs domaines d'expertise ou de leurs besoins. Cela permettrait aux cantons d'investir de façon ciblée, afin de compléter les réunions d'échange intercantionales organisées à l'échelle nationale, que les cantons considèrent parfois comme trop générales. Dans le cadre de ces nouvelles plateformes d'échange, les cantons auraient le temps d'aborder en profondeur des thèmes spécifiques, auxquels ils accordent une grande importance. Des essais pilotes, du matériel standard et des exemples de bonnes pratiques pourraient ainsi être transférés entre les cantons puis diffusés par des organes tels que l'ARPS.

#### 5.3.5 Dossiers nationaux potentiels

En complément du sous-chapitre 4.3.4 se pose la question des futurs dossiers nationaux potentiels. Le sous-chapitre 4.3.4 traite de la mise en commun des diverses expertises cantonales sur des thèmes que les cantons peuvent librement fixer comme priorité en fonction de leurs besoins. À titre complémentaire, d'autres thématiques peuvent être traitées au niveau national, à travers une collaboration étroite et coordonnée entre le FPT, les cantons et les ONG. De tels dossiers se distinguent par le fait qu'il est plus judicieux de les traiter et de les défendre au niveau national, en raison de leurs caractéristiques ou de certaines opportunités politiques. Ils offrent aussi la possibilité de former une coalition non seulement entre les acteurs de la prévention du tabagisme mais aussi avec des acteurs intervenant dans d'autres secteurs. Les nouveaux produits du tabac offrent précisément cette possibilité. L'évaluation intercantonale montre que la majorité des cantons ont investi du temps et des ressources pour s'informer au sujet de cette thématique complexe et en rapide évolution. Une approche coordonnée serait judicieuse à cet égard, afin d'éviter tout gaspillage de ressources et de ne pas envoyer des messages contradictoires. Il est d'autant plus important de mener une action coordonnée qu'il n'existe pas encore de stratégie bien établie au niveau national, européen ou international en ce qui concerne ces nouveaux produits du tabac. Cette thématique très complexe fait l'objet d'un vif intérêt de la part des médias et du public. Depuis peu, des groupes de recherche mis en place dans différentes universités (Genève, Berne, Lausanne) travaillent activement sur cette question et pourraient aussi apporter leur expertise. Avec un traitement national de cette thématique, il serait possible de promouvoir une stratégie adaptée pour la prévention du tabagisme avant même que les autorités ne prennent des décisions allant dans une autre direction. Cela permettrait aussi de tirer parti du vif intérêt porté à cet aspect de la prévention du tabagisme

pour diffuser des messages préventifs d'ordre général, bien au-delà de ces nouveaux produits du tabac. Enfin, cette thématique pourrait également donner lieu à des collaborations avec certains acteurs de la prévention de la consommation de drogue, étant donné que le vapotage de cannabis est actuellement au centre de l'attention<sup>423</sup>.

Par ailleurs, la prévention structurelle est aussi une vraie opportunité pour les dossiers nationaux, en veillant cependant à ce que les efforts réalisés à ce niveau ne soient pas invoqués comme raison pour ne pas faire avancer la prévention structurelle au niveau cantonal. Comme nous l'avons vu, les modifications législatives font souvent face à un blocage politique au niveau national. Pour dénouer ces points de blocage, il faut que les cantons exercent une pression ascendante. À cet égard, l'initiative « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac » récemment déposée semble importante et permettra de lancer un débat national entre les acteurs politiques et le grand public. Cette initiative constituera une occasion de traiter le problème de la publicité pour le tabac dans un nouveau contexte – en dehors des débats concernant la loi sur les produits du tabac, qui n'évoluent pas dans la bonne direction. En mettant en avant des aspects tels que la manipulation à travers la publicité, les intérêts de l'industrie et le lobbying associé, mais aussi les nouvelles formes de publicité, cette initiative permettrait aussi d'accélérer la modernisation de la prévention du tabagisme. Enfin, les acteurs de la prévention de la consommation de drogue pourraient aussi être intéressés par ce débat, étant donné que la question de la régulation du marché en cas de modifications législatives se pose de plus en plus en ce qui concerne le cannabis. Le cas échéant, la régulation de la publicité serait aussi un thème important et l'occasion de mener une réflexion commune.

Par ailleurs, les spécialistes suisses de la prévention des drogues s'intéressent beaucoup à la question des personnes particulièrement vulnérables et de l'égalité des chances. À ce niveau-là, des points de liaison très intéressants avec la prévention du tabagisme pourraient être créés. Premièrement, la perspective de l'égalité des chances est un moyen efficace d'accéder à la santé publique, étant donné que les inégalités dans ce domaine constituent l'un des plus importants défis de santé à l'heure actuelle. Deuxièmement, la plupart des rapports d'évaluation cantonaux ont d'ores et déjà recommandé de se focaliser sur des groupes cibles spécifiques et particulièrement à risque, étant donné qu'ils présentent une forte prévalence et donc aussi un important potentiel d'amélioration. Troisièmement, le fait d'aborder des groupes cibles spécifiques afin de renforcer l'égalité des chances pourrait contribuer à éviter des effets de saturation de la prévention du tabagisme au sein de la population générale<sup>424</sup>. Comme différentes problématiques de consommation se posent souvent de façon conjointe, la création de certains ponts entre différents spécialistes de la prévention et un traitement commun de la thématique de la vulnérabilité seraient particulièrement judicieux à l'avenir. La détection précoce chez les jeunes représente une autre priorité majeure pour les spécialistes de la prévention des drogues. Il pourrait être croisé avec la prévention du tabagisme, p. ex. dans le setting « vie nocturne » ou à travers des approches de prévention par les pairs.

<sup>423</sup> Voir par exemple les problèmes de santé actuels aux États-Unis : <https://www.zeit.de/wissen/gesundheit/2019-11/rauchen-e-zigarette-gesundheit-todesfaelle-konsumverhalten>

<sup>424</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018.

Enfin se pose la question de l'évolution future de la stratégie MNT (adoptée en 2016)<sup>425</sup> et de la stratégie nationale Addictions (mise en œuvre depuis 2017)<sup>426</sup>, qui entrent aussi dans la catégorie des dossiers nationaux auxquels participent différents acteurs. Afin d'encourager la mobilisation autour de cette stratégie et d'assurer l'implication des acteurs de la mise en œuvre concernés, il faut tenir compte du fait que le contenu, les processus et les objectifs des deux stratégies doivent encore être clarifiés auprès de certains acteurs. De nombreux acteurs de la prévention du tabagisme reconnaissent le potentiel de synergies que des stratégies coordonnées Addictions ou MNT pourraient offrir, par exemple pour la détection précoce ou la désaccoutumance. Tous les acteurs du niveau cantonal et tous les experts nationaux interrogés s'accordent en revanche sur un point : ils ne pourront se mobiliser qu'une fois qu'il aura été clairement défini ce que les porteurs des stratégies nationales attendent d'eux et la manière dont les stratégies nationales sont liées à leurs missions. Cette question est complexe, étant donné que le FPT n'est pas le seul acteur responsable de ces stratégies et qu'il est tributaire de nombreux partenaires différents pour pouvoir faire progresser ces stratégies. Tous ces partenaires ont des priorités différentes et l'ordre du jour et le calendrier fixés à l'échelle nationale ne coïncident pas forcément avec les besoins cantonaux en matière de prévention du tabagisme. La mission consistant à clarifier ces stratégies pour les différents acteurs et à les adapter dans le temps aux activités de prévention du tabagisme constitue un défi majeur. Pourtant, la formulation de ces deux stratégies a débuté il y a près de cinq ans et il serait à présent temps de s'en servir pour établir des directives pratiques de prévention du tabagisme et pour mettre en œuvre les stratégies correspondantes.

Un problème concret, à la fois conceptuel et pratique, tient au fait que les stratégies nationales imposent aux spécialistes de travailler de façon conjointe alors que les lois nationales et les fonds de financement restent spécifiques aux différentes thématiques (p. ex. alcool, drogues, tabac). Cette incohérence complique la mise en œuvre d'un travail de terrain coordonné et le développement d'innovations globales. La priorité pour l'avenir devrait donc consister à fixer un cadre clair pour les acteurs de la prévention du tabagisme en ce qui concerne ces deux stratégies, afin de renforcer la cohérence entre la prévention du tabagisme et les autres politiques en matière d'addiction et de prévention. Lorsque le futur programme pour les jeunes du FPT – qui se trouve encore en phase de développement – sera prêt, il faudra aussi mettre en œuvre des éléments concrets pour les différents acteurs afin de garantir l'ancrage local du programme.

#### 5.3.6 Synthèse : fiche à l'attention du FPT en ce qui concerne l'utilisation renforcée des complémentarités entre les cantons

- Renforcer les synergies résultant des échanges intercantonaux – qu'elles soient opérationnelles ou stratégiques – à travers des réunions nationales. Continuer à encourager la diffusion d'exemples de bonnes pratiques.

<sup>425</sup> <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/strategie-nicht-uebertragbare-krankheiten.html>

<sup>426</sup> <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/strategie-sucht.html>

- Lancer un travail de plaidoyer intercantonal et des activités structurelles pour représenter les besoins des cantons auprès de la Confédération.
- Organiser les réunions d'échange intercantionales à différents endroits en Suisse afin de répartir le travail d'organisation des déplacements entre les différents acteurs.
- Envisager une régionalisation de certaines activités de prévention du tabagisme, si un tel changement d'échelle est susceptible d'améliorer la portée locale de la thématique.
- Tirer parti des spécialisations préexistantes des cantons sur certaines questions (p. ex. prévention par les pairs, plaidoyer, activités à l'hôpital, partenariat avec la police) et les renforcer à travers la création de groupes de travail thématiques nationaux.
- Encourager la coopération entre les cantons afin d'approfondir certains axes thématiques et de permettre un échange autour de cette expertise.
- Traiter le thème des nouveaux produits du tabac au niveau intercantonal, en raison de sa nouveauté, de sa complexité et de certains aspects liés à l'efficacité. Sur cette question, travailler en collaboration avec les acteurs de la prévention des drogues.

#### 5.3.7 Synthèse : fiche à l'attention du FPT en ce qui concerne la promotion ciblée des compétences des partenaires

- Dans le cadre du système de financement et de la stratégie à venir, promouvoir l'importante plus-value des PCPT en reconnaissant officiellement que la prévention du tabagisme fait partie intégrante des stratégies de prévention et de promotion de la santé des cantons.
- Axer la future stratégie sur la mobilisation des partenaires de mise en œuvre externes (c'est-à-dire les partenaires non spécialisés dans la prévention) et la couverture géographique de la prévention du tabagisme dans les cantons, afin de ne pas perdre les résultats obtenus grâce aux PCPT.
- Relier le financement des activités de prévention du tabagisme en Suisse à l'évaluation des effets.
- Mettre en place des formations complémentaires pour les acteurs de la prévention dans le domaine du travail de plaidoyer, afin de mettre l'accent sur cet aspect important de la prévention du tabagisme.
- En sa qualité d'organisation-cadre experte et spécialisée, le FPT devrait continuer à soutenir la professionnalisation de la communauté de prévention du tabagisme en Suisse, cette stratégie ayant fait ses preuves dans le cadre des PCPT.
- Mieux utiliser les compétences et possibilités d'action diverses et complémentaires des départements de la santé et des ONG au sein des cantons pour piloter et mettre en œuvre les projets structurels, afin d'éviter que ces projets ne soient négligés.

#### 5.3.8 Synthèse : fiche à l'attention du FPT en ce qui concerne la stratégie nationale de la santé

- Donner aux cantons un cadre leur permettant aussi d'adopter une approche intégrative, multi-thématique, sans pour autant que l'axe « tabac » et l'expertise associée ne se perdent.

- Établir des moyens de communication transparents et participatifs en ce qui concerne l'évolution de la future stratégie de prévention du tabagisme.
- Concrétiser rapidement cette future stratégie nationale, ainsi que le programme pour les jeunes du FPT qui s'y rattache, en éléments tangibles pour les cantons et les ONG, afin d'assurer leur ancrage local.
- Extraire des stratégies nationales en cours de développement et des stratégies Addictions et MNT des éléments concrets pour la stratégie de prévention du tabagisme, en tenant compte des divergences entre l'approche multithématique théorique d'une part et les bases légales et de financement spécifiques aux diverses thématiques d'autre part.
- Du point de vue du financement, prendre en compte la nécessité, pour les acteurs de la mise en œuvre, de recruter des collaborateurs/trices à long terme.
- Définir la question de la vulnérabilité comme une composante essentielle de la future stratégie de prévention du tabagisme. Sur ce point, instaurer des collaborations avec d'autres acteurs de la promotion de la santé et de la lutte contre les addictions.

#### 5.3.9 Fazit: praxisorientiertes Merkblatt für den TPF und die Kantone (de/fr)

- Die vertikale Allianz zwischen dem TPF und den Kantonen weiter vorantreiben, um die politische Blockade auf der nationalen Ebene durch die innovative Governanceform zu umgehen.
- Die horizontalen Allianzen zwischen kantonalen Akteuren (Gesundheitsämter, andere Ämter, NGOs, Verbände) weiter pflegen, zum Beispiel im Rahmen der strategischen Steuerung der Aktivitäten und durch thematische Arbeitsgruppen, für eine bessere Abdeckung und eine vertiefte Verankerung der Tabakprävention auf der lokalen Ebene.
- Die Koordination und der Wissen- und Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen weiter fördern, um eine effiziente und wirksame Tabakprävention in der Schweiz zu erreichen, die von den Komplementaritäten der Kantone profitiert.
- Die Eigenschaften des föderalistischen Systems in der Schweiz nutzen, um Tabakpräventionsdossiers voranzutreiben, insbesondere durch bottom-up kantonale Advocacy-Arbeit und Gesetzänderungen sowie interkantonale Gefässe (bspw. VBGF und GDK).
- Die im Rahmen der kTPP stark ausgeweiteten Kompetenzen im Bereich Evaluation und evidenzbasierte Ansätze trotz einer allfälligen Systemänderung konsolidieren und weiterentwickeln.
- Seitens der Kantone ein klarer Fokus auf die strukturelle Prävention als wirksamen und übergeordneten Präventionsansatz legen und eine proaktivere Strategie auf dieser Ebene umsetzen, die den kantonalen gesetzlichen Spielraum nutzt.
- Die in allen Kantonen noch existierenden Handlungsmöglichkeiten bezüglich Beschränkungen der Tabakwerbung, Verbot des Verkaufs an Jugendliche und Rauchverbot im öffentlichen Raum und an Arbeitsplätzen –sei es auf der Ebene einer möglichen Gesetzesänderung oder im Hinblick auf einen besseren Vollzug bestehender Regulierungen– ausnutzen.
- Innerhalb der Kantone die Tabakpräventionsstrategien in Richtung der Gemeinden erweitern, um eine bottom-up Verankerung der Tabakpräventionsaktivitäten sowie eine gute geographische Abdeckung der Tabakprävention zu erreichen und dabei regionale Ungleichheiten zu vermeiden.



### 5.3.10 Synthèse : fiche pratique pour le FPT et les cantons

#### Version française

- Continuer à faire progresser l’alliance verticale entre le FPT et les cantons, afin de contourner au mieux les blocages politiques au niveau national grâce à cette forme innovante de gouvernance.
- Continuer à entretenir l’alliance horizontale entre les différents acteurs cantonaux (départements de la santé, autres départements cantonaux, ONGs, associations), par exemple dans le cadre du pilotage stratégique des activités ou à travers les groupes de travail thématiques, afin de permettre une meilleure couverture et un meilleur ancrage local de la prévention du tabagisme.
- Poursuivre les efforts de coordination ainsi que les échanges de savoir et d’expérience entre les cantons, dans l’objectif de mettre en place une prévention du tabagisme efficiente et efficace au niveau suisse, qui puisse tirer parti de la complémentarité entre les cantons.
- Mettre à profit les caractéristiques du système fédéral suisse pour faire avancer les dossiers de prévention du tabagisme, notamment via un travail cantonal bottom-up d’avocacy, de modifications législatives et d’alliances intercantionales (par ex. ARPS ou CDS).
- Continuer à développer les compétences consolidées dans le cadre des programmes et relatives à l’évaluation et à la mise en œuvre d’approches basées sur l’évidence, ce malgré une éventuelle modification future du système.
- Les cantons doivent mettre un accent plus clair sur la prévention structurelle en tant qu’approche préventive efficace et globale et adopter une stratégie plus proactive à ce sujet, en mettant à profit la marge de manœuvre législative qui leur est impartie en la matière.
- Faire usage des possibilités d’action encore existantes dans tous les cantons en ce qui concerne les restrictions de la publicité pour les produits du tabac, l’interdiction de vente aux jeunes ainsi que l’interdiction de fumer dans les lieux publics et les lieux de travail, que cela concerne d’éventuelles modifications législatives ou une amélioration de la mise en œuvre des réglementations existantes.
- Au sein des cantons, étendre les stratégies de prévention du tabagisme aux communes afin de permettre un ancrage bottom-up ainsi qu’une meilleure couverture géographique des activités de prévention, et éviter ainsi les inégalités régionales.

## 6 Conclusion et synthèse : éléments clés et critères pour le pilotage futur de la prévention du tabagisme par le FPT en Suisse

Ce chapitre rassemble les principales recommandations concernant les futurs éléments clés et critères de la prévention du tabagisme en Suisse. Ceux-ci se divisent en 1) critères relatifs à la stratégie et au système de financement, 2) critères relatifs aux programmes et au pilotage des programmes, et 3) critères relatifs aux projets. Ils s'appuient en grande partie sur le rapport intermédiaire établi le 30 septembre 2019 à l'attention du FPT. Bien que des ajouts aient été inclus ici afin de compléter le rapport intermédiaire, les principaux éléments de celui-ci ont été conservés. Ce rapport formule les 20 recommandations suivantes, issues des principaux constats réalisés au sujet des 14 programmes cantonaux de prévention du tabagisme évalués :

### 6.1 Critères relatifs à la stratégie et au système de financement

1. Consolider et développer les acquis, malgré les changements de système à venir

*Constat n° 1 : Malgré les changements qui se profilent pour le système de prévention du tabagisme, les progrès réalisés dans le cadre des programmes cantonaux doivent être consolidés et l'alliance verticale entre le FPT et les cantons doit être maintenue afin de renforcer la prévention du tabagisme en Suisse.*

Depuis sa création, le FPT s'est imposé en tant que centre de compétences pour la prévention du tabagisme en Suisse et devrait conserver ce rôle dans le futur système. Comme le montre le présent rapport, la stratégie d'introduction de programmes cantonaux mise au point par le FPT lui a permis de créer une plus-value à différents niveaux pour la prévention du tabagisme : les projets sont plus efficaces, l'accent est davantage mis sur des mesures fondées sur des preuves dans les cantons, la coordination dans et entre les cantons a été améliorée, les diverses réglementations sont mieux appliquées et la prévention du tabagisme est dans l'ensemble menée de façon plus professionnelle. À l'avenir, ces acquis devront être sécurisés et renforcés dès que possible et nécessaire. À cet égard, les changements que devrait connaître le système de prévention du tabagisme suite à une décision d'une autre autorité nationale selon laquelle « l'ordonnance sur le FPT (OFPT ; RS 641.316) ne constitue pas une base légale suffisante pour le subventionnement des programmes cantonaux »<sup>427</sup>, constituent un défi majeur pour le FPT et les réseaux cantonaux. En dépit de l'inévitable changement d'orientation lié à cette décision, il est essentiel pour la prévention du tabagisme que l'alliance verticale entre le FPT et les cantons soit conservée. Ce n'est qu'ainsi que les blocages au niveau national pourront être contournés par des actions menées au niveau cantonal – comme cela a volontairement et stratégiquement été fait par le FPT à travers l'introduction des PCPT – et que la prévention du tabagisme pourra être renforcée en Suisse.

<sup>427</sup> Lettre du FPT aux cantons, « Financement des programmes cantonaux par le Fonds de prévention du tabagisme », Berne, 4.9.2018.

## 2. Concilier les approches multithématiques et les approches liées aux substances

*Constat n° 2 : Il faut créer un système global cohérent, dans lequel les stratégies multithématiques MNT et Addictions peuvent être rattachées en pratique avec les bases légales liées à la substance et avec les sources de financement correspondantes.*

Ces dernières années en Suisse, on observe dans le paysage de la prévention et de la promotion de la santé que les approches liées aux substances sont délaissées au profit d'approches multithématiques. L'élaboration de la stratégie MNT et de la stratégie Addictions, en particulier, ont permis de mieux positionner les différents aspects de la prévention et de la promotion de la santé dans un cadre global. Les acteurs suisses en sont donc aujourd'hui à une phase de transition lors de laquelle ils doivent transposer les anciennes structures liées à certaines substances dans de nouvelles stratégies multithématiques. Les acteurs de la mise en œuvre se trouvent face au défi consistant à atteindre les objectifs des stratégies multithématiques alors que les bases juridiques et les sources de financement restent spécifiques à une thématique précise (p. ex. tabac, alcool, drogue). Dans la pratique, cela crée des ambiguïtés qui nuisent à l'efficacité de traitement des objectifs. Le FPT et les autres organisations responsables des deux stratégies nationales doivent donc trouver au plus vite un moyen d'appliquer ces deux stratégies en éliminant la dissonance entre stratégies multithématiques et conditions cadres liées à certaines substances que crée cette période transitoire.

## 3. Établir des règles claires et stables au niveau du système de financement

*Constat n° 3 : En fixant des exigences claires et stables pour les demandes de financement, le FPT peut améliorer la fiabilité de planification pour les acteurs cantonaux et renforcer durablement la motivation au sein des réseaux cantonaux en facilitant les étapes de conception.*

La structure de programme introduite par le FPT a engendré une plus-value à différents niveaux au sein des cantons : renforcement de la légitimité de la prévention du tabagisme par l'engagement et le financement de la Confédération, amélioration de la cohérence et de la coordination des activités, utilisation plus ciblée des compétences des divers acteurs, processus d'apprentissage et d'évaluation plus professionnels, mesures de prévention du tabagisme davantage fondées sur les preuves. L'expérience des cantons montre cependant que la création d'un nouveau système de financement s'accompagne de la difficulté de sécuriser au mieux la planification pour tous les acteurs concernés. Les premiers cantons qui ont participé au nouveau modèle de financement et établi un programme, notamment, se sont heurtés à certains problèmes dus à des consignes encore floues et instables du FPT<sup>428</sup>. Dans certains cantons, ces incertitudes ont prolongé le processus de traitement des demandes, ce qui a eu des répercussions sur la motivation et l'engagement des acteurs concernés. En cas de révision du système de financement, il semble donc essentiel que le FPT fixe clairement, dès le début, les exigences qui s'appliqueront aux cantons et qu'il communique bien ces conditions. Autre point important : il faudra communiquer de façon transparente sur les raisons d'un tel changement de système, afin de s'assurer le soutien des cantons. Ce n'est que de cette façon qu'une

<sup>428</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 81 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 27-28 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 29

collaboration étroite pourra naître entre les experts cantonaux et nationaux et qu'il sera au final possible de renforcer la coalition pour la prévention du tabagisme et de défendre de façon plus efficace les intérêts de la santé par rapport aux autres intérêts en jeu<sup>429</sup>.

#### 4. Renforcer l'acceptation des processus d'auto-évaluation

*Constat n° 4 : Avec une communication ciblée, le FPT peut améliorer la qualité et l'utilité des processus d'auto-évaluation des programmes cantonaux. En apaisant les craintes d'éventuelles interruptions de financement et en soulignant l'intérêt concret des auto-évaluations – qui encouragent les processus d'apprentissage – il est possible de renforcer l'utilité de la surveillance.*

Le processus d'auto-évaluation fait partie des principaux changements qui ont accompagné l'introduction de la structure de programme. La confrontation ciblée et régulière des objectifs et des résultats a permis aux acteurs chargés de la mise en œuvre de nombreux programmes de réagir plus rapidement aux nouveaux défis, en trouvant plus efficacement des solutions. En ce qui concerne l'utilisation et l'efficacité de l'auto-évaluation, on a constaté de grandes disparités entre les cantons, qui sont notamment dues à des différences de perception de la finalité de ce processus. Si les acteurs de nombreux cantons ont considéré le processus de surveillance comme une opportunité d'améliorer la mise en œuvre<sup>430</sup>, d'autres ont craint que les rapports transmis servent principalement d'instrument de contrôle pour le FPT<sup>431</sup>. Par conséquent, redoutant que leurs financements soient interrompus ou réduits, certains acteurs ont surévalué les résultats de leur mise en œuvre et passé sous silence certaines difficultés. Cette présentation avantageuse des résultats a porté préjudice aux capacités de résolution des problèmes des acteurs concernés. En effet, comme ils n'avaient pas identifié ou seulement de façon tardive les difficultés, ils ont moins travaillé à la recherche de solutions. Il semble donc essentiel que le FPT stipule clairement dans ses communications avec les cantons que l'auto-évaluation continue a pour but d'enclencher des processus d'amélioration et non de justifier d'éventuelles coupes budgétaires. Enfin, en ce qui concerne la bonne utilisation de l'instrument que constitue l'auto-évaluation, il faut noter qu'il pourrait être mieux accepté si l'obligation d'informer était bien définie. À cet égard, trois aspects sont particulièrement importants : Premièrement, il faut veiller à bien équilibrer les processus d'auto-évaluation, de façon à ce qu'ils soient à la fois simples et utiles. Deuxièmement, les processus prédéterminés doivent être compatibles avec les instruments existants des cantons. Troisièmement, en lien avec ce qui précède, il est crucial de doter les instruments d'auto-évaluation d'une structure participative, afin que les propositions de modification des cantons puissent être prises en compte, dans le cadre de sessions de feed-back par exemple.

<sup>429</sup> Mavrot C., Sager F., 2018

<sup>430</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 81 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 78.

<sup>431</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 82 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 84

## 5. Créer des instruments financiers promouvant la coopération

*Constat n° 5 : À travers l'organisation de ses instruments de financement, le FPT peut encourager la collaboration intercantonale en créant des incitations à la coopération et en n'encourageant pas la concurrence.*

Avec l'introduction des programmes cantonaux, la collaboration intercantonale a aussi progressé dans de nombreux domaines. Au niveau de la direction des programmes comme au sein des projets, on constate une volonté d'intensifier les échanges entre les cantons et une multiplication des transferts de solutions. Le FPT a contribué à renforcer ces collaborations avec la mise en place de réunions d'échange intercantionales. À l'avenir, il faudra maintenir cette tendance en veillant à ce que les futurs systèmes de financement renforcent eux aussi la collaboration intercantonale. Dans ce but, il paraît essentiel que le FPT analyse soigneusement les dynamiques soutenues par le système de financement. Il faudrait introduire un système d'incitation pour la participation à des groupes de travail thématiques, sans pour autant créer une concurrence financière entre les différents cantons. Concrètement, l'équipe d'évaluation estime que la mise en place de financements de projets attribués sur une base concurrentielle risque de développer une concurrence entre les cantons au lieu de renforcer la collaboration. Ainsi, si plusieurs cantons peuvent solliciter un financement avec leurs projets mais que seules quelques idées soumises sont financées, cela créera une concurrence entre les cantons au niveau des ressources.

Entre autres répercussions, cela aurait une influence sur l'efficacité de la prévention du tabagisme : la planification séparée des différentes activités, dont seulement certaines seraient finalement mises en œuvre, ne semble pas vraiment judicieuse du point de vue de l'utilisation des ressources disponibles. Si la confrontation de différentes idées permet de sélectionner l'approche la plus prometteuse, cela fait perdre les investissements réalisés dans les projets non sélectionnés. En encourageant les échanges intercantonaux durant la phase d'élaboration des projets, il serait possible d'intégrer les diverses compétences directement dans l'organisation des projets. Les expertises variées des cantons pourraient par exemple être utilisées de façon ciblée par le FPT dans le cadre d'appels d'offres thématiques. En permettant à des groupes de cantons spécialisés de soumissionner ensemble à des appels d'offres, par exemple dans les domaines du plaidoyer, des projets scolaires, du setting « médical » ou des nouveaux médias, on pourrait utiliser de façon ciblée les domaines de compétence régionaux au profit de la prévention du tabagisme à l'échelle nationale.

## 6. Introduire une clé de financement basée sur les charges réelles

*Constat n° 6 : Les ressources financières et humaines nécessaires pour piloter les programmes ne sont pas toujours proportionnelles au budget global des programmes. Au moment de définir une future clé de financement pour le pilotage des programmes, il faudra tenir compte de cela pour ne pas sous-financer la coordination de programmes relativement modestes.*

Dans les programmes évalués, la mise à disposition de moyens financiers par le FPT a encouragé la professionnalisation du pilotage au niveau cantonal. C'est ainsi que des services de coordination ont pu être créés ou financés dans les cantons – dans la plupart des cas, cela n'aurait pas été possible sans un soutien financier adéquat de la part du FPT. En perspective des futurs changements concernant les modalités de financement, un constat issu des programmes cantonaux semble essentiel. En effet, il est apparu que la charge de coordination n'est pas forcément proportionnelle à la taille du programme. Concrètement, la comparaison entre les cantons a permis de constater que les ressources nécessaires à la direction d'un programme pour certains aspects du pilotage étaient totalement indépendantes du montant global du budget du PCPT. L'organisation de réunions de réseau, la création de groupes de travail et la préparation de rapports sont quelques exemples révélateurs du fait que la charge de coordination n'est pas intrinsèquement liée à l'importance financière des activités d'un projet. En fait, le besoin de pilotage augmente avec le nombre de partenaires impliqués, et les projets disposant d'un petit budget ne font pas forcément intervenir moins d'acteurs pour la mise en œuvre que les projets dotés d'un budget important. Ce constat devrait être pris en compte lors de la mise en place de la future clé de financement pour le pilotage des programmes. Cela évitera un sous-financement des activités de pilotage dans les cantons où le programme est doté d'un budget relativement réduit.

### 6.2 Critères relatifs aux programmes et au pilotage des programmes

#### 7. Concevoir le processus de développement des programmes de manière participative

*Constat n° 7 : Un processus de planification participatif renforce la motivation des partenaires du réseau dans la mise en œuvre des projets prévus et apporte davantage de légitimité aux activités de pilotage. Un bilan complet contribue aussi à la cohérence des programmes cantonaux.*

L'expérience des réseaux cantonaux évalués confirme l'importance d'un processus participatif pour l'élaboration des programmes. Dans ce domaine, on a pu observer d'importantes variations entre les cantons. La majorité d'entre eux ont accordé de l'importance à un processus participatif, ce qui leur a permis de lancer la mise en œuvre sans difficultés<sup>432</sup>. À l'inverse, certains cantons ont traité les demandes en n'impliquant pas ou très peu les partenaires du réseau, ce qui a donné lieu à des frictions entre les directions de programme et les partenaires de mise en œuvre. De nombreux problèmes sont également apparus suite à l'externalisation de la conception du programme à une société de conseil. En effet, tous les acteurs et activités nécessaires n'avaient pas été pris en compte

<sup>432</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 77

et des doutes concernant les éléments prévus sont apparus au cours de la mise en œuvre<sup>433</sup>. Dans d'autres cas, certains partenaires de mise en œuvre ont regretté que des activités spécifiques aient été intégrées dans la structure du programme sans concertation préalable avec eux, ce qui a également donné lieu à des tensions<sup>434</sup>. Lorsque les intérêts des partenaires du réseau ne sont pas suffisamment pris en compte, cela peut au final nuire à la légitimité des activités de pilotage et rendre plus difficile le pilotage du programme. Une prompt consultation des acteurs concernés est également essentielle dans la mesure où elle offre une bonne possibilité d'améliorer la cohérence des activités au sein du canton. La planification devrait systématiquement inclure un bilan de l'ensemble des activités en place dans le canton et ce, même si les projets ne sont pas finalement pas tous intégrés dans le programme pour des raisons stratégiques. C'est en effet le seul moyen d'éviter des doublons lors de la planification (p. ex. création d'une instance dédiée au public qui existait déjà)<sup>435</sup>. Pour résumer, il est apparu clairement que les dynamiques mises en place lors de la phase de planification peuvent avoir des conséquences importantes sur la mise en œuvre des concepts politiques par la suite. Par conséquent, il semble indispensable d'accorder les intérêts et objectifs des différents acteurs dès la phase de conception du programme, et pas uniquement au cours de la mise en œuvre.

#### 8. Renforcer le pilotage intersectoriel des programmes

*Constat n° 8 : Une organisation intersectorielle du pilotage permet de combiner au mieux les compétences complémentaires des partenaires étatiques et non étatiques et de renforcer la légitimité des programmes.*

La mise en place d'un pilotage central du programme a, dans la plupart des cantons, permis de renforcer la coopération entre les acteurs étatiques et non étatiques. La comparaison des modèles de pilotage des différents programmes permet sur ce point de conclure qu'une organisation intersectorielle du pilotage est particulièrement avantageuse pour les projets mis en œuvre. Des échanges particulièrement fructueux ont été menés dans les cantons dans lesquels le pilotage opérationnel du programme a été assuré par un acteur non étatique et où l'administration cantonale assurait parallèlement une direction stratégique active<sup>436</sup>. Dans plusieurs cantons où la direction opérationnelle du programme a été assumée par un acteur non étatique, la proximité du terrain de cet acteur s'est traduite par des mesures de pilotage régulières, créatives et proactives, qui ont bénéficié d'un bon accès à l'administration cantonale et d'une plus grande légitimité grâce à l'appui ciblé de la direction stratégique étatique<sup>437</sup>. D'autres modèles dans lesquels le pilotage du programme est as-

<sup>433</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 88

<sup>434</sup> Hadorn, S., 2019

<sup>435</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 96

<sup>436</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 34 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 75 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 74 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 111 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 92-93

<sup>437</sup> Hadorn, S., 2019

sumé par une unité de l'administration cantonale peuvent aussi contribuer à améliorer la coordination en mettant l'accent sur l'intégration active d'acteurs non étatiques dans le pilotage du programme, compte tenu des liens solides que peuvent apporter ces acteurs dans les différents settings.

La mise en place d'une organisation intersectorielle du pilotage est donc essentielle au vu des diverses compétences et capacités dont disposent les acteurs de la prévention selon les secteurs : les acteurs étatiques ont pour avantage de pouvoir accéder directement aux autres unités administratives, ce qui revêt une importance cruciale pour de nombreuses activités de prévention du tabagisme. Il n'est pas rare que des directions opérationnelles ou stratégiques internes à l'administration se soient investies dans les PCPT pour que les projets puissent mieux accéder à l'administration, ce qui leur a permis d'établir une coopération avec des services ne faisant pas partie de la direction générale de la santé<sup>438</sup>. Pour leur part, les directions de programme non étatiques ont apporté une grande expertise aux programmes, grâce à leur ancrage politique souvent établi depuis de nombreuses années<sup>439</sup>. Par ailleurs, elles sont souvent parvenues à s'implanter efficacement dans les différents settings, ce qui leur a permis d'instaurer une collaboration avec différents groupes de multiplicateurs/trices<sup>440</sup>. Enfin, les organisations non étatiques disposent d'une plus grande liberté d'action que les unités administratives dans un contexte de débats politiques, et peuvent donc se saisir de nouveaux thèmes et mener un travail ciblé de plaidoyer afin de renforcer la prévention structurelle. Les compétences que nous venons de citer pour ces deux groupes d'acteurs, à savoir les organisations internes à l'administration et les organisations non étatiques, sont complémentaires et jouent toutes un rôle important pour la bonne mise en œuvre des activités de prévention. Par conséquent, l'équipe d'évaluation estime que la nouvelle structure de programme devrait attacher une grande importance à l'institutionnalisation d'une organisation de pilotage intersectorielle dans tous les cantons.

## 9. Mettre en place des groupes d'accompagnement intersectoriels et interdisciplinaires

*Constat n° 9 : L'intégration de partenaires spécialisés dans la santé et d'acteurs issus d'autres domaines politiques dans des groupes d'accompagnement permet de mieux ancrer les activités d'un programme dans les différents settings.*

Au-delà de la direction opérationnelle et stratégique, les groupes d'accompagnement stratégique ont d'ores et déjà joué un rôle important dans de nombreux programmes cantonaux. Ces groupes, principalement constitués d'acteurs spécialisés dans la santé, ont accompagné la mise en œuvre des programmes dans le cadre de rencontres régulières. Les organes stratégiques intégratifs offrent la possibilité d'inclure également des acteurs issus d'autres secteurs – et donc aussi des organisations non spécialisées dans la santé – dans le processus de planification et de mise en œuvre. Les évaluations montrent que, dans ce domaine, il reste encore un potentiel d'optimisation dans tous les can-

<sup>438</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 36

<sup>439</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 34

<sup>440</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 82-83 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 116



tons et que d'autres groupes d'acteurs pourraient être inclus. Premièrement, la promotion de l'engagement des communes a constitué un défi central dans un certain nombre de cantons. Cela s'est avéré préjudiciable pour l'efficacité des PCPT, en particulier dans le domaine de la prévention structurelle. Les cantons dans lesquels les communes avaient compétence pour faire appliquer les législations relatives au tabac ont parfois été limités dans leur marge de manœuvre et n'ont par exemple pas pu renforcer comme prévu les contrôles en matière de protection contre le tabagisme passif<sup>441</sup>. L'intégration de représentant-e-s des communes, par exemple des délégués des associations des communes, permettrait non seulement d'inclure les intérêts et réserves des communes dès la phase de planification des activités mais aussi d'instaurer une voie de communication directe avec ces acteurs centraux lors de la mise en œuvre. Ce serait avantageux aussi bien pour les projets d'application que pour la capacité de dialogue sur d'autres aspects souvent gérés par les communes (p. ex. dans le domaine de l'école, des aires de jeux sans tabac).

Deuxièmement, les acteurs de la santé dépendent fortement de l'engagement des autres unités administratives, et cela vaut aussi pour les projets d'application. L'effort visant à intégrer des représentant-e-s de la police communale ou cantonale, les inspectorats des denrées alimentaires et les inspections du travail dans des organes d'accompagnement stratégiques constituerait donc une première étape essentielle pour renforcer la légitimité des contrôles. Troisièmement, la portée et l'efficacité des mesures de prévention comportementale sont fortement tributaires de l'engagement de différents groupes de multiplicateurs. Sur ce point aussi, l'intégration de représentant-e-s engagé-e-s provenant de différents secteurs contribuerait à renforcer l'ancrage des mesures. On pourrait faire appel aussi bien à des groupes professionnels du secteur de la santé qu'à des acteurs intervenant dans le domaine social, de la migration, de la petite enfance ou dans le setting du sport<sup>442</sup>. En fonction des priorités définies dans le canton, il serait possible d'inclure d'autres groupes professionnels. Les acteurs cantonaux devraient faire preuve de créativité à ce niveau-là. L'intégration d'acteurs qui évoluent en dehors des réseaux spécifiques à la santé habituels renforcerait la plus-value des groupes d'accompagnement et, point important, permettrait d'éviter l'apparition de doublons entre les groupes d'accompagnement stratégiques, les ateliers d'auto-évaluation et les groupes de travail.

#### 10. Équilibrer les tâches de pilotage et celles de mise en œuvre des projets

*Constat n° 10 : La prise en charge simultanée de nombreuses missions de direction de projet peut réduire la capacité des directeurs/trices de programme à assurer le pilotage, en raison d'une double charge trop lourde. Lors de la répartition des rôles au sein des programmes, il faudrait donc veiller à équilibrer judicieusement les tâches de direction de programme et de gestion de projet afin de soutenir les activités de pilotage.*

En rapport avec le financement du pilotage du programme par le FPT, il faut mentionner un point qui a été constaté au sujet de l'utilisation des ressources. Dans tous les programmes évalués, les directeurs/trices de programme désigné-e-s ont assumé non seulement leurs fonctions de direction

<sup>441</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 87

<sup>442</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 81 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 98

de programme mais aussi des missions de direction de projet. Certains ont fait passer le pilotage du programme en priorité – surtout ceux qui ne dirigeaient qu’un faible nombre de projets – tandis que d’autres ont privilégié le niveau de mise en œuvre directe. Cela a été le cas parmi les directeurs de programme opérationnels qui assumaient de nombreux projets. La comparaison des programmes montre que ces différences structurelles au niveau des programmes ont aussi influencé les activités de pilotage. Il n’est pas surprenant qu’une forte charge de travail due à un nombre important de missions de gestion de projet ait parfois porté atteinte aux prestations de pilotage. Dans un canton, une telle situation a nécessité de déléguer une partie de la gestion de projet à une personne nouvellement recrutée, afin de laisser à la direction du programme plus de disponibilités pour mener les missions de pilotage<sup>443</sup>. D’autres programmes n’ont quant à eux pas pris de telles mesures correctives et ont donc fait passer les projets en priorité par rapport au pilotage. Si l’on veut optimiser la direction de programme, il semble donc essentiel d’accorder une plus grande attention à l’équilibre entre missions de pilotage et gestion de projet. Les directeurs/trices de programme doivent avoir de bonnes connaissances de terrain pour mener un pilotage ciblé. Il semble donc judicieux qu’ils assument certaines tâches de gestion de projet. Mais ils doivent aussi avoir suffisamment de temps pour piloter leur programme efficacement, ce qui implique de limiter quelque peu les missions de direction de projet. Il faudrait également tenir compte du fait que le système à deux niveaux mis en place, dans lequel les chef-fe-s de projet analysent le processus de mise en œuvre et discutent d’éventuelles adaptations avec les directions de programme dans le cadre des auto-évaluations, a fortement contribué à la réussite de la prévention du tabagisme. Ce système à deux niveaux perd néanmoins tout son sens si la direction du programme assume elle-même la direction de nombreux projets. Dans ce cas, le processus d’auto-évaluation (et le dialogue associé entre les directions de programme et de projet) n’a plus guère d’intérêt<sup>444</sup>.

#### 11. Tenir des ateliers d’auto-évaluation et créer des groupes de travail

*Constat n° 11 : La mise en œuvre régulière d’ateliers pour l’ensemble du réseau et la constitution de groupes de travail spécifiques à un setting ou à une thématique sont des stratégies de pilotage complémentaires qui facilitent l’identification et l’utilisation des synergies entre les partenaires du réseau.*

Les échanges menés au sein des programmes ont été, dans de nombreux cantons, institutionnalisés par la tenue régulière de réunions de réseau (également appelées ateliers d’auto-évaluation). D’après les acteurs de la mise en œuvre, les programmes cantonaux qui ont utilisé cet organe d’échange ont bénéficié d’un renforcement du sentiment d’appartenance et de responsabilité, d’une meilleure compréhension mutuelle des activités des partenaires, mais aussi et surtout d’une coopération renforcée. Ces réunions de réseau n’ont pas été mises en œuvre dans certains cantons, et ce pour diverses raisons. Dans certains cas, la direction de programme a estimé qu’un échange bilatéral entre elle-même et les chef-fe-s de projet était plus judicieux, dans d’autres il existait déjà des groupes de travail pour certains secteurs (p. ex. des groupes spécifiques à un setting) et la direction de programme a estimé que l’organisation de réunions supplémentaires à l’échelle du réseau

<sup>443</sup> Hadorn S., 2019

<sup>444</sup> Rapport d’évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 33, p. 85

n'apporterait pas de bénéfices particuliers<sup>445</sup>. La comparaison de ces modèles de pilotage, c'est-à-dire entre les cantons qui n'ont pas mis en place des réunions de réseau et ceux qui l'ont fait, montre que l'intensification des échanges a été plus marquée dans le deuxième modèle que dans le premier. De l'avis de nombreux acteurs, les réunions de réseau constituent le point de départ pour le renforcement de la collaboration entre les acteurs de la prévention, dans la mesure où elles permettent de tester les interfaces possibles entre les diverses activités. D'une manière générale, ces réunions permettent au final de piloter la prévention du tabagisme de manière plus ambitieuse qu'avec des échanges en petit comité.

Les groupes de travail peuvent d'ailleurs jouer un rôle complémentaire important à cet égard. Les groupes de travail spécifiques à un setting ou à une thématique servent principalement à mener des discussions approfondies et à définir des collaborations concrètes. L'expérience des cantons qui ont déjà utilisé ces organes d'échange spécifiques montre qu'ils peuvent apporter les avantages suivants : élaboration commune de stratégies spécifiques à une thématique pour l'ensemble des projets, clarification des responsabilités et mise au point de mesures innovantes<sup>446</sup>. Il est important de noter que les réunions de réseau et les groupes de travail ne se substituent pas les uns aux autres, mais sont complémentaires. Les réunions de réseau servent à créer des liens généraux et sélectionner de premières idées de collaboration, tandis que les groupes de travail permettent de définir des plans d'action détaillés sur des thématiques plus spécifiques. Par ailleurs, des acteurs externes au réseau et non spécialisés dans la santé peuvent participer aux groupes de travail, ce qui n'est pas le cas pour les ateliers d'auto-évaluation. L'équipe d'évaluation estime que ces deux instruments devraient être maintenus voire renforcés au sein des cantons. Cela permettrait de créer, en plus des collaborations internes aux settings qui existent souvent depuis longtemps, des liaisons entre les settings. Par ailleurs, les blocages que rencontrent par exemple les projets structurels pourraient être évités grâce à l'inclusion ciblée des partenaires nécessaires au niveau opérationnel (p. ex. acteurs rattachés à l'inspectorat ou à la police). Il serait également judicieux de combiner cette stratégie avec les groupes d'accompagnement intersectoriels évoqués plus haut (constat n° 2), qui pourraient préparer au niveau stratégique les collaborations opérationnelles au sein des groupes de travail.

## 12. Planifier des programmes cohérents et fixer des objectifs précis

*Constat n° 12 : L'utilité de l'auto-évaluation continue dépend fortement de la qualité du concept des projets évalués. La comparaison entre les objectifs et les résultats ne peut déboucher sur des ajustements appropriés de la mise en œuvre que si les objectifs fixés sont cohérents, appropriés, spécifiques et mesurables.*

Le processus d'auto-évaluation a donné lieu à des changements positifs dans de nombreux cantons : une confrontation continue avec le processus de mise en œuvre, des meilleures compétences de

<sup>445</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 37, Hadorn S., 2019

<sup>446</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 80 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 29

résolution des problèmes et une plus forte orientation vers les résultats<sup>447</sup>. L'un des principaux enseignements de l'analyse des programmes cantonaux est que l'intérêt du processus d'auto-évaluation est fortement lié au travail de conception réalisé en amont. Concrètement, cela signifie que la qualité du travail de définition des objectifs est déterminante pour la qualité du processus d'auto-évaluation. Si les objectifs sont assez précis et ambitieux, si les différents projets sont clairement délimités et si les interdépendances décrites sont fondées sur des preuves, la confrontation entre les objectifs fixés et les résultats effectivement obtenus aura une réelle valeur indicative de l'efficacité que l'on peut attendre auprès des groupes cibles<sup>448</sup>. Lorsque les objectifs sont imprécis, non mesurables ou pas assez ambitieux, les points faibles de la mise en œuvre sont plus difficiles à identifier et certains problèmes restent non résolus. Par ailleurs, lorsqu'il existe des incohérences entre les projets, il peut arriver que certaines lacunes au niveau des activités ne soient pas traitées, personne n'étant clairement désigné comme responsable. Enfin, si les interdépendances au sein des projets ne sont pas bien établies, cela peut causer des problèmes lorsque les effets souhaités ne sont finalement pas obtenus auprès des groupes cibles malgré la fourniture des prestations prévues. D'une manière générale, l'utilité des processus d'auto-évaluation dépend donc non seulement de leur application systématique mais aussi et surtout des conditions de base, qui peuvent être créées par un travail de planification minutieux. Dans ce domaine, il reste encore un important potentiel d'amélioration au sein des programmes cantonaux. Voilà pourquoi le nouveau système de pilotage du FPT devrait clairement définir des consignes et des processus de surveillance afin de contrôler les concepts politiques cantonaux et les objectifs définis.

### 13. Poursuivre la mesure des effets des activités de prévention du tabagisme

*Constat n° 13 : La culture de l'évaluation déjà bien ancrée devrait encore être renforcée dans les futurs programmes, afin de contrôler l'efficacité des nouveaux concepts de projet et de pouvoir ainsi atteindre les effets souhaités auprès des groupes cibles.*

L'introduction des programmes a conduit à un renforcement de la culture du résultat au niveau des cantons et, ainsi, à une meilleure utilisation des données pour les activités mises en œuvre<sup>449</sup>. De nombreux programmes ont permis d'évaluer pour la première fois les nouveaux projets mais aussi des projets mis en œuvre depuis longtemps déjà. Cette clarification de l'efficacité des projets, même lorsqu'elle n'a été réalisée qu'une seule fois, a été particulièrement révélatrice. Elle a permis d'identifier certains effets indésirables des projets et d'adapter les interventions en conséquence<sup>450</sup>. Désormais, la plupart des activités déjà en place bénéficient donc de données sur lesquelles s'appuyer grâce aux évaluations de projet réalisées. Pour l'avenir, il sera d'autant plus important de maintenir et de renforcer le contrôle de l'efficacité des activités de prévention du tabagisme que les cantons ont saisi (et continueront probablement de saisir) l'opportunité qui leur est offerte de lancer de nouveaux projets avec de nouvelles possibilités de financement. Le modèle du FPT a ainsi permis de

<sup>447</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 81

<sup>448</sup> Sager F., Mavrot C., Hadorn S., 2015

<sup>449</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug, 2015, p. 81 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 125

<sup>450</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 75

couvrir de nouveaux settings et des groupes cibles qui n'avaient pas encore été atteints, ce qui constitue l'une des principales plus-values de la structure de programme<sup>451</sup>. Afin d'optimiser les effets recherchés, il faudrait donc maintenir la culture de l'évaluation qui a été instaurée, aussi bien par le biais d'auto-évaluations que d'évaluations externes, si nécessaire. Il est apparu que les directions de programme (opérationnelles ou stratégiques) jouent un rôle central à ce niveau et peuvent soutenir les différents partenaires de projet en leur apportant une expertise<sup>452</sup>. C'est en créant une instance adaptée au sein du réseau que l'on pourra renforcer la culture de l'évaluation. Sur ce point aussi, la promotion de la collaboration intercantonale est essentielle. La mise au point conjointe des activités (voir constat n° 3) permet en effet de répartir le travail d'évaluation entre les différents acteurs. Si la mise en œuvre nécessite une surveillance pour chaque canton et chaque lieu de mise en œuvre en raison des différences parfois importantes liées au contexte<sup>453</sup>, la qualité des concepts de projet élaborés au niveau intercantonal peut être évaluée une seule fois, ce qui réduit la charge pour chaque canton.

#### 14. Intensifier les transferts d'idées et d'activités

*Constat n° 14 : Afin de renforcer la prévention du tabagisme et d'utiliser efficacement les moyens de prévention, il est nécessaire d'intensifier les transferts d'idées et d'activités entre les cantons.*

La nouvelle structure de gouvernance a permis de renforcer le dialogue entre les cantons, grâce à la mise en œuvre des réunions d'échange intercantionales et lors de la planification et du déploiement des programmes. Cette évolution a donné lieu à une plus large utilisation de l'expertise acquise au niveau régional et ainsi à une professionnalisation de la prévention du tabagisme dans son ensemble. Certains projets mis au point dans un canton ont par la suite été repris par d'autres cantons à moindre effort, et des idées concernant le pilotage optimal des programmes ont été échangées entre les différentes directions de programme. Cependant, les acteurs cantonaux ont parfois été réticents à utiliser les échanges intercantonaux comme un instrument pour améliorer leurs activités. D'une part, certains cantons ont estimé que le fait de livrer leurs idées à d'autres était problématique, dans la mesure où les moyens qu'ils avaient investis bénéficieraient par la suite aussi à d'autres cantons n'ayant pas eu à investir les mêmes ressources. Ce sentiment d'injustice concernant l'emploi des ressources cantonales a été l'un des principaux obstacles à la coopération intercantonale. D'autre part, certains cantons n'ont pas souhaité reprendre les mesures prises par d'autres cantons car ils considéraient que leur contexte cantonal était trop spécifique et qu'un transfert d'idées n'était pas possible. Tant du point de vue de la mise à disposition d'expertise que de l'acceptation des connaissances et expériences d'autres acteurs, on constate donc qu'il existe un potentiel d'optimisation qu'il faudrait absolument exploiter à l'avenir. Si tous les cantons mettaient à la disposition des autres réseaux cantonaux leur expérience, leur documentation et leurs idées de projet, cela allègerait la charge liée aux ressources nécessaires pour tous les participants et le problème lié à l'inégalité de mobilisation des ressources disparaîtrait de lui-même. Par ailleurs, il semble nécessaire de reconsidérer les différences entre les cantons, qui sont perçues à tort comme trop

<sup>451</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 75 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 81

<sup>452</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 43

<sup>453</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 94

importantes. L'expérience montre que lors d'un transfert de projet – qu'il soit mené parce que le système politique et de santé est similaire ou parce que le contexte national est stable – seuls quelques ajustements mineurs des mesures transférées sont nécessaires pour s'adapter au contexte cantonal. En résumé, il faudrait lever les réticences au transfert d'idées et de projets entre les cantons si l'on veut pouvoir utiliser à plus grande échelle les projets efficaces déjà évalués et mieux utiliser les ressources.

### 6.3 Critères relatifs aux projets

#### 15. Utiliser les learnings en matière d'advocacy pour renforcer la prévention structurelle

Constat n° 15 : *Il est possible de favoriser l'acceptation des projets structurels grâce à l'intégration ciblée de personnes clés, de partenaires de mise en œuvre et d'opposants potentiels, avec une bonne argumentation et en tenant compte des contre-arguments éventuels lors de l'élaboration des projets.*

Les résultats des évaluations indiquent que le travail de plaidoyer sous toutes ses formes est un facteur de réussite essentiel pour la mise en œuvre et plus particulièrement pour le lancement des projets structurels. Ce travail est d'autant plus important que les projets structurels intégrés dans les PCPT font partie des activités qui rencontrent l'opposition la plus forte. L'expérience des cantons montre qu'il existe différentes méthodes pour soutenir le renforcement de la prévention structurelle.

Premièrement, le fait d'attribuer la responsabilité d'un projet à une organisation étatique, ou bien à une organisation non étatique, a un impact déterminant sur le résultat du travail de plaidoyer. Il est souvent arrivé que des missions d'application et de plaidoyer soient combinées dans un seul et même projet, et menées par le département de la santé publique correspondant. Bien que les missions d'application aient été avantagées par cette proximité avec l'administration (meilleur accès aux autres départements), les missions de plaidoyer ont en revanche souffert de cette répartition des tâches. En effet, la liberté d'opinion des départements cantonaux étant limitée, certains thèmes politiques n'ont pas pu être mis en avant de façon active (contrairement à ce qui se serait produit avec des partenaires non étatiques). Par conséquent, dans le but de renforcer la prévention structurelle, il serait judicieux d'attribuer séparément les missions d'application à l'administration cantonale et les activités de plaidoyer à des partenaires non étatiques. À cet égard, il pourrait être envisagé de créer ou de promouvoir des offres de formation spécifiques pour les collaborateurs d'ONG, afin de renforcer leurs compétences en matière de plaidoyer au niveau national.

Deuxièmement, il est clairement apparu que le lobbying personnel et l'inclusion de personnes clés sur le plan politique ou de la mise en œuvre, à travers des groupes d'accompagnement ou des commissions par exemple, sont bénéfiques pour la mise en œuvre<sup>454</sup>. Un canton en a fait l'expérience avant même le lancement des PCPT. Il a utilisé des pétitions pour démontrer le soutien du public à

<sup>454</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 110 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 74-75

une interdiction de fumer dans les bâtiments publics, il a exercé un lobbying personnel et fondé une commission constituée de personnes clés afin d'élaborer un projet de loi, qui a été finalement adopté en 2006 par le biais d'une votation populaire<sup>455</sup>. Troisièmement, l'utilisation de bases scientifiques telles que des données issues de sondages d'opinion auprès de la population semble être un moyen judicieux d'obtenir un soutien politique pour certaines mesures. Qu'il s'agisse de l'interdiction de la publicité pour les produits du tabac ou de la mise en place d'interdictions de fumer dans les espaces publics, ce type d'outil a permis de renforcer la pression sur les acteurs politiques en leur montrant, par exemple, la forte adhésion de la population à de telles mesures<sup>456</sup>. Quatrièmement, selon les types d'activités, il s'est avéré efficace de coupler la thématique du tabagisme avec celle de l'alcool. Cela a par exemple été le cas pour les achats tests, les formations à la vente ou les autorisations, dans le cadre desquels les deux thèmes ont été associés. Grâce à cela, la charge pour les acteurs concernés a été réduite et ils ont montré une meilleure acceptation des mesures (voir aussi constat n° 9)<sup>457</sup>. Il faut cependant noter qu'une telle approche parallèle peut aussi avoir des répercussions négatives : dans les cantons ayant une forte tradition viticole, une interdiction générale de la publicité pour le tabac et l'alcool s'est heurtée à une vive opposition, le public percevant cette mesure comme une attaque directe contre la viticulture et les valeurs locales<sup>458</sup>.

Cinquièmement, dans le domaine de la protection contre le tabagisme passif, il s'est avéré essentiel de bien formuler le message : une argumentation axée sur l'octroi de droits plutôt que sur des interdictions a eu un impact positif sur l'opinion à l'égard de la prévention du tabagisme. Dans un canton par exemple, l'idée d'un droit à l'air frais a permis de contrer efficacement l'argument des opposants à l'interdiction de fumer, selon lesquels cela enfreignait leur liberté à fumer<sup>459</sup>. Sixièmement, les résultats obtenus dans un canton montrent que l'organisation des mesures est importante aussi pour empêcher l'apparition de certaines résistances sur le plan politique. Lors du travail d'introduction d'une nouvelle autorisation de vente pour les produits du tabac, les éventuels contre-arguments politiques ont été anticipés et des solutions appropriées ont été recherchées. Concrètement, afin de réduire la charge supplémentaire pour les publics cibles (ici, les points de vente de tabac), il a été décidé d'intégrer les autorisations de vente pour les produits du tabac dans les formulaires existants du permis de vente d'alcool. De plus, la neutralité des coûts a été recherchée pour l'octroi de l'autorisation, en prévoyant que les acteurs de la prévention réinjectent les revenus de l'octroi de l'autorisation directement dans la mise en œuvre des achats tests. Cette stratégie visait

<sup>455</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 110

<sup>456</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 104-105 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 70 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 76 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 101

<sup>457</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 89 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 112-113 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 72

<sup>458</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 90 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud, 2018, p. 105, Mavrot C., Sager F., Balthasar A., Wight N., 2016

<sup>459</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 110

d'une part à éviter que l'on reproche au canton de chercher à obtenir des revenus supplémentaires au détriment des petites entreprises, et d'autre part à ce que les discussions restent focalisées sur la protection de la jeunesse<sup>460</sup>. L'un des principaux enseignements de ce projet a donc été que, dans le cadre d'un projet législatif, il est important d'inclure les opposants potentiels et leurs réserves éventuelles dans le processus d'élaboration du projet, et ce dès le départ<sup>461</sup>.

Une septième stratégie utilisée pour renforcer les projets législatifs a été l'inclusion du niveau intercantonal. Dans le cadre du projet relatif aux autorisations de vente décrit précédemment, une discussion a été menée sur le concept dans le contexte supracantonal de la CDS, afin de créer des synergies entre les cantons et d'élargir le projet à d'autres cantons lorsque cela paraissait possible<sup>462</sup>. Dans l'ensemble, on constate que les acteurs cantonaux ont mis au point des stratégies très variées pour apporter des changements structurels importants dans un contexte souvent défavorable. Ces stratégies pourront être transposées dans d'autres domaines et d'autres contextes à l'avenir, afin de renforcer encore la prévention structurelle. Il semble essentiel de noter que, au vu de la législation nationale actuelle sur les produits du tabac par exemple, il n'était pas judicieux pour les cantons d'attendre l'adoption d'une potentielle législation nationale<sup>463</sup>. Aussi bien l'histoire de la protection contre le tabagisme passif que la diffusion intercantonale des restrictions concernant la promotion des produits du tabac ont montré que les cantons doivent utiliser la marge de manœuvre dont ils disposent concernant l'établissement de programmes et faire usage de leur rôle précurseur potentiel pour traiter les thématiques qui se trouvent en situation de blocage au niveau national. À l'avenir, cela concernera tout particulièrement le renforcement de l'interdiction de la publicité. Sur ce point, un engagement actif des cantons serait bénéfique.

16. Protection de la jeunesse : diffuser les facteurs de réussite des achats tests au-delà des fron-

Constat n° 16 : Avec une bonne communication avant et après la réalisation des achats tests et des mesures d'accompagnement en matière de communication, il est possible d'améliorer considérablement l'acceptation de ces achats tests. Un subventionnement (incitatif) et le couplage du projet avec des achats tests d'alcool ont également été bénéfiques pour la mise en œuvre.

tières cantonales

Afin de renforcer la protection de la jeunesse, la réalisation d'achats tests permettant de contrôler que l'âge minimal pour l'achat de produits du tabac est respecté a été prévue dans de nombreux cantons. Malgré l'absence de volonté politique de créer des bases légales dans ce domaine<sup>464</sup> et bien qu'il y ait eu une certaine résistance aux achats tests, ils ont pu être mis en œuvre pour la première fois dans différents cantons<sup>465</sup>. Les acteurs de la mise en œuvre ont pour cela eu recours à différentes stratégies : le premier facteur de réussite important pour la mise en œuvre des achats tests a été la

<sup>460</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 111 et p. 113

<sup>461</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 114-115

<sup>462</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne, 2018, p. 62-63, p. 140

<sup>463</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Neuchâtel

<sup>464</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 72

<sup>465</sup> Voir p. ex. rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 88



communication, aussi bien en amont des achats tests que par la suite afin de communiquer les résultats. Dans un canton, l'annonce préalable d'une vague d'achats tests a mis en avant le fait que cette mesure était prise afin de protéger la jeunesse, ce qui a favorisé l'acceptation de la mesure par les entreprises concernées et par la population<sup>466</sup>. Dans un autre canton, la communication des résultats des achats tests a suscité un débat en raison des nombreuses infractions constatées, ce qui a par la suite entraîné l'institutionnalisation des achats tests en tant que composante fixe de la prévention du tabagisme<sup>467</sup>. Deuxièmement, l'organisation de certaines activités d'information en parallèle, comme la distribution de supports d'information concernant la légalité des achats tests, semble être judicieuse afin de renforcer cette mesure. Le but de ces activités est de favoriser l'acceptation locale au niveau des communes, qui sont des partenaires essentiels pour la mise en œuvre des achats tests. Ainsi, cette mesure pourra être diffusée plus efficacement<sup>468</sup>. Troisièmement, la mise en place d'un financement incitatif ou d'une participation au financement par le canton a contribué à renforcer la mobilisation des communes<sup>469</sup>. Cela a permis de rallier pour la première fois des partenaires communaux auparavant sceptiques face aux achats tests, d'y sensibiliser les communes et d'améliorer considérablement la couverture de cette mesure de protection de la jeunesse. Le fait de coupler les achats tests de tabac aux achats tests d'alcool a constitué un quatrième facteur de réussite, d'une part en apportant une solution aux problèmes de mise en œuvre et d'autre part en simplifiant l'organisation et en améliorant le niveau d'attention accordée et d'acceptation de la mesure<sup>470</sup>. Il faudrait continuer d'appliquer ces diverses stratégies à l'avenir, d'autant plus que les résultats des achats tests montrent qu'il est grandement nécessaire de renforcer l'application des mesures de protection de la jeunesse.

#### 17. Protection contre le tabagisme passif : faire progresser la prévention structurelle au niveau in-

*Constat n° 17 : Afin de contourner les obstacles et les blocages au niveau législatif, il est tout à fait judicieux d'encourager la prévention structurelle sans mener d'ajustements législatifs, en prenant des mesures au niveau individuel. Un transfert de ces questions du domaine public au domaine privé semble également opportun, pour pouvoir travailler de façon encore plus ciblée avec les multiplicateurs et exploiter les réseaux existants.*

fra-législatif

Dans le domaine de la protection contre le tabagisme passif, la majorité des cantons ont contribué de façon efficace à l'atteinte du public par le biais de contrôles réguliers, notamment dans le secteur de la restauration. Certaines approches innovantes visant à encourager les partenaires étatiques indispensables pour la mise en œuvre à s'engager dans cette démarche ont prouvé leur efficacité.

<sup>466</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2015, p. 83

<sup>467</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 88-89

<sup>468</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 83

<sup>469</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 82-83 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 88-89

<sup>470</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 89 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 112-113 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 72

Une formation obligatoire de plusieurs semaines a par exemple été organisée au sein de l'inspectorat des denrées alimentaires, afin de sensibiliser les policiers et policières en formation à la protection contre le tabagisme passif<sup>471</sup>. Si l'on veut progresser encore dans le renforcement de la protection contre le tabagisme passif, il faudrait donc adopter de nouvelles approches, telles que celles qui ont fait leurs preuves dans certains cantons. Toute d'abord, les conclusions des évaluations réalisées montrent que la prévention structurelle offre encore un important potentiel, même sans ajustement législatif. En prenant des mesures au niveau local, il est possible de favoriser la diffusion de la norme non-fumeur de façon ascendante. La création d'espaces sans tabac dans les écoles, les installations sportives ou les aires de jeux est un exemple de mesure qui présente un potentiel considérable<sup>472</sup>. Le fait de se concentrer sur ces aspects offre non seulement l'avantage de pouvoir agir sans avoir à subir un fastidieux processus politique, mais aussi de contrer l'effet de saturation qui apparaît dans certains settings et de toucher des groupes cibles importants (p. ex. setting « école » et groupe cible des jeunes). Par ailleurs, ces éléments peuvent être intégrés dans des projets existants et certaines synergies peuvent être exploitées, comme dans le projet « Cool and Clean » qui a permis de promouvoir des installations sportives sans tabac<sup>473</sup>. À titre d'exemple, on peut également citer l'introduction stratégique et basée sur le volontariat de la mesure « aires de jeux sans tabac », qui a posé les bases pour la mise en place d'une norme non-fumeur dans les espaces publics extérieurs<sup>474</sup>.

Ensuite, le fait de transférer certaines activités du domaine public vers le domaine privé semble être une stratégie intéressante pour contourner les blocages (politiques) auxquels sont confrontées certaines mesures dans le domaine public<sup>475</sup>. Des (avant-)projets allant dans ce sens ont d'ores et déjà été mis en œuvre avec succès dans certains cantons. La collaboration avec divers groupes professionnels (p. ex. les sages-femmes et les éducateurs/trices de la petite enfance) en tant que multiplicateurs et l'utilisation des réseaux correspondants au sein de certains settings (setting médical, ONG dans le secteur de la migration), notamment, semblent être des facteurs de réussite<sup>476</sup>. À l'avenir, il faudrait donc continuer d'investir dans la formation des multiplicateurs et la mobilisation des réseaux. Enfin, il semble que l'application de la protection contre le tabagisme passif offre encore un

<sup>471</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Neuchâtel

<sup>472</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 72 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure, 2015, p. 86 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie, 2017, p. 94 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri, 2016, p. 86 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich, 2016, p. 89-90 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 82 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 110-111 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville, 2017, p. 93

<sup>473</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 100 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 78 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall, 2015, p. 72

<sup>474</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin, 2019, p. 120

<sup>475</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 77-78

<sup>476</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 81 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, 2017, p. 99 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Valais, 2017, p. 77-78

certain potentiel d'amélioration, notamment dans le cadre de l'organisation d'événements. Les cantons qui ont déjà mené un travail actif sur cette question proposent des idées très pertinentes sur la façon dont il est possible d'améliorer l'application des dispositions légales lors des salons et autres événements. Les méthodes envisageables pour cela incluent la mise en place d'une collaboration avec des sociétés de sécurité pouvant aussi contrôler le respect des règles de protection contre le tabagisme passif dans le cadre de leur activité, la verbalisation des organisateurs qui n'assurent pas la protection contre le tabagisme passif (ce qui créerait aussi un effet de démonstration) ou encore une diffusion proactive d'informations légales avec des pancartes d'interdiction ou des présentoirs par exemple<sup>477</sup>. Pour résumer, les résultats des différents cantons montrent qu'en couvrant ces trois aspects, il est possible de réaliser des progrès importants en matière de protection contre le tabagisme passif.

#### 18. Diffuser plus largement les concepts de projets innovants

*Constat n° 18 : Pour renforcer la prévention contre le tabagisme, il faut aborder de nouveaux groupes cibles, settings et multiplicateurs/trices qui ont des besoins spécifiques et à qui l'on ne s'est pas adressé de façon optimale jusqu'à présent. Il faudrait également utiliser les nouvelles technologies pour supprimer les obstacles et promouvoir l'égalité des chances en matière de santé, mais aussi pour mieux exploiter les avantages offerts par les approches de prévention par les pairs.*

Dans de nombreux cantons, la structure de programme a été utilisée pour s'adresser à de nouveaux settings et groupes cibles qui n'étaient auparavant pas ou peu pris en compte. Dans la plupart des cas, cette approche a porté ses fruits. Compte tenu de la prévalence du tabagisme souvent supérieure à la moyenne dans les groupes cibles abordés, il était en effet bien nécessaire de mettre en place des mesures de prévention du tabagisme. Parallèlement à cela, de nombreux cantons ont constaté une certaine saturation au sein des groupes cibles traditionnels, et par conséquent une difficulté pour certains projets d'atteindre leurs objectifs. En abordant des groupes cibles spécifiques au sein de nouveaux settings, les conditions idéales sont réunies pour répondre à l'un des principaux enjeux du travail traditionnel de prévention et satisfaire des besoins non traités jusqu'à présent. Il existe de nombreux exemples concrets de telles initiatives au sein des programmes évalués, qu'il s'agisse d'activités menées dans le domaine de l'animation de jeunesse en milieu ouvert, dans des établissements pénitentiaires, dans des centres spécialisés dans l'addiction, dans des associations de migrant-e-s et les plateformes d'échange correspondantes, mais aussi de mesures visant à aborder les futurs parents et les parents de jeunes enfants. L'inclusion des bons multiplicateurs/trices a constitué un facteur de réussite important. Par exemple, les sages-femmes et le personnel en puériculture ont non seulement permis de souligner l'importance de cette thématique mais ils ont aussi profité de formations dédiées au tabagisme pour renforcer leurs compétences professionnelles et s'engager avec beaucoup d'implication. À l'avenir, les acteurs de la prévention du tabagisme devraient se saisir davantage de cette opportunité et utiliser les possibilités dont ils disposent en matière de prévention auprès des groupes présentant des taux de prévalence particulièrement élevés. Dans cette optique, il faut également mentionner les possibilités qu'offrent les nouvelles technologies. Celles-ci devraient être utilisées pour atteindre des personnes ayant peu de flexibilité horaire ou de possibilités de déplacement, par exemple, après avoir mené une évaluation pour s'assurer

<sup>477</sup> Rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg, p. 97-98 ; rapport d'évaluation du programme de prévention du tabagisme du canton du Jura, 2017, p. 78

qu'une telle approche est efficace. Ainsi, il sera possible de mener des mesures de prévention sans contraintes de temps et de lieu, et de contribuer à l'égalité des chances en matière de santé grâce à des interventions plus accessibles. L'approche de prévention par les pairs semble aussi très prometteuse pour la prévention du tabagisme, avec de nombreux avantages : les préoccupations des groupes cibles sont particulièrement bien abordées, dans un langage parfaitement adapté, les mesures sont perçues comme légitimes et le risque d'effets indésirables est faible. À cela s'ajoute le fait que la prévention est menée à long terme et de façon décentralisée, ce qui n'est pas négligeable. Tous ces avantages n'ont jusqu'à présent été utilisés que de façon ponctuelle dans les programmes cantonaux. Il faudrait mieux les exploiter à l'avenir, comme dans le canton de Fribourg où un projet de prévention par les pairs destiné aux jeunes suscite d'ores et déjà un vif intérêt.

#### 19. Réorganiser la prévention au sein des écoles

*Constat n° 19 : Il faut optimiser la prévention du tabagisme au sein des écoles avec des offres claires, systématisées et bien coordonnées. L'intégration de nouvelles thématiques telles que la cigarette électronique et l'utilisation de nouvelles technologies peuvent contribuer à rendre les mesures plus attractives et actuelles.*

Dans la totalité des 14 programmes évalués, les mesures de prévention dans les écoles ont fait partie des priorités. La prévention comportementale a tout particulièrement contribué à aborder les jeunes dans ce setting. En revanche, les acteurs de la mise en œuvre ont souvent été confrontés au fait que les enseignants ont de nombreuses thématiques à aborder et que chacun d'entre eux définit ses priorités en fonction de son quotidien professionnel déjà chargé. La prévention du tabagisme n'arrive pas souvent en tête du classement, étant donné que d'autres sujets comme la violence, le harcèlement ou la drogue constituent des problématiques plus aiguës qui sont traitées en priorité. Par conséquent, s'ils veulent qu'une place leur soit accordée dans le setting « école », les acteurs de la prévention du tabagisme doivent faire en sorte que les mesures mises en œuvre soient plus attractives et en lien avec l'actualité. La première stratégie à développer pour renforcer l'attractivité de la prévention du tabagisme consiste à exploiter davantage les nouvelles technologies (p. ex. vidéos, nouveaux médias). En se servant des nouveaux outils techniques à disposition, il est possible de susciter l'intérêt des jeunes. Une deuxième opportunité à exploiter pour la prévention du tabagisme dans les écoles consiste à aborder de nouvelles thématiques. Il serait ainsi possible de répondre à un besoin des enseignants en traitant des questions pressantes et d'actualité comme la cigarette électronique, par exemple. Troisième aspect qui devrait davantage être pris en compte dans le setting « école » : la coordination et la cohérence de l'offre de prévention du tabagisme. Concrètement, il faut planifier les interventions de manière à éviter les doublons et à clarifier quelle offre répond le mieux à quel besoin (p. ex. quel groupe d'âge et quel objectif concret). Quatrièmement, il faudrait si possible systématiser l'offre dans l'ensemble du territoire cantonal et ne pas se contenter de s'appuyer sur des accès situationnels créés de façon bilatérale (p. ex. à travers des contacts directs du prestataire avec certains enseignants).

Un cinquième défi, directement lié à celui-ci, consiste à intégrer l'offre de prévention du tabagisme dans les structures et les plans d'étude des cantons de façon à ce que la prévention du tabagisme fasse partie intégrante de la formation, dans la mesure du possible. Des réformes étant régulièrement menées dans le setting scolaire, les acteurs de la mise en œuvre doivent s'engager dans des processus souvent fastidieux pour faire valoir au mieux leur cause. Sixièmement, le type et le mode d'accès aux écoles jouent un rôle important pour l'ancrage de la prévention du tabagisme. Dans ce

domaine, les cantons ont le choix entre deux modèles différents. Soit ils établissent un contact descendant ou « top-down » avec les écoles par le biais du département de l'instruction publique, soit (lorsque la première solution n'est pas souhaitable ou applicable) ils doivent ou peuvent les aborder sur un mode ascendant ou « bottom-up » en prenant directement contact avec des enseignants ou des directeurs d'école, par exemple. La première option offre l'avantage de créer une égalité régionale, avec une approche large de l'ensemble des écoles et la possibilité d'attirer l'attention des multiplicateurs/trices sur les offres à travers les recommandations du département de l'instruction publique. Cependant, cette méthode comporte aussi un inconvénient : en cas de décision négative du département de l'instruction publique, le projet rejeté est totalement bloqué. Pour résumer, les acteurs de la prévention du tabagisme devraient organiser leurs futures stratégies de prévention en milieu scolaire en tenant compte des défis qui se posent – améliorer la visibilité et l'attractivité de l'offre et mettre en place un accès optimal.

## 20. Réviser la stratégie d'aide à la désaccoutumance

Constat n° 20 : *Une stratégie cohérente doit être mise au point dans le domaine de la désaccoutumance au tabac, afin d'exploiter de façon ciblée les possibilités offertes par le renforcement de la*

À travers la mise en œuvre de différentes offres de désaccoutumance au tabac, les programmes cantonaux ont abordé de façon ciblée le groupe cible des fumeurs/euses. Cependant, ils se sont souvent trouvés dans l'impossibilité (pour l'instant) d'atteindre le nombre de fumeurs/euses souhaité. Pour y parvenir, les cantons et les ONG devraient tenir compte de différents aspects pour optimiser le recrutement de fumeurs/euses à l'avenir. En fait, de nombreux programmes comportaient des failles en matière de détection précoce, qui les ont empêchés d'identifier et d'atteindre de manière systématique les groupes cibles potentiels des offres de désaccoutumance au tabac. Désormais, les plans de mesures cantonaux devraient donc accorder davantage d'importance aux activités de détection précoce et appliquer des mesures spécialement dans ce but. Grâce au renforcement de la collaboration entre tous les prestataires d'offres de prévention du tabagisme, les acteurs peuvent désormais s'adresser systématiquement de façon croisée aux fumeurs/euses identifié-e-s dans le cadre d'autres mesures (non liées à la désaccoutumance au tabac). Dans certains cantons, cela a déjà été fait dans le cadre de projets en milieu scolaire par exemple : les responsables d'offres de désaccoutumance au tabac ont contacté et invité des élèves en décrochage à participer au projet « Expérience non-fumeur » ou des apprentis au projet « Apprentissage sans tabac ». De telles mesures parallèles pourraient être davantage utilisées à l'avenir, étant donné que des fumeurs/euses sont abordé-e-s dans presque tous les projets de prévention. Afin d'atteindre un panel encore plus large de fumeurs/euses, les cantons devraient aussi prévoir un mélange de consultations « sur le terrain » (p. ex. cours de désaccoutumance au tabac auprès des principaux acteurs non-étatiques) et d'offres ne nécessitant pas une présence physique. Comme indiqué précédemment, les nouvelles technologies offrent un potentiel intéressant à cet égard, puisqu'elles permettent de créer des offres sans limitations de temps ni d'espace et donc plus accessibles. Dernier aspect à prendre en compte dans l'optique de consultations de désaccoutumance au tabac : la mesure de l'efficacité. L'expérience de certains cantons montre que la mise en œuvre d'un même concept à différents endroits aboutit à des résultats très différents. Cela montre que les effets obtenus sur les groupes cibles peuvent varier à cause de différences dans la mise en œuvre, même si la base conceptuelle est identique. Afin d'éviter de telles irrégularités régionales, il faudrait enregistrer et comparer l'efficacité des consultations de désaccoutumance au tabac en recueillant systématiquement le nombre

de participants et le nombre de personnes ayant réussi à arrêter de fumer. Un tel processus devrait évidemment tenir compte du fait que les différences de caractéristiques des publics régionaux peuvent aussi être à l'origine des variations observées dans les résultats des projets.

## A1 Annexe 1 : Composition des outputs dans l'ensemble des cantons

Le tableau suivant propose une vue d'ensemble quantitative des outputs des projets standardisés<sup>478</sup>. Il s'agit soit de projets nationaux de type II comparables entre les cantons, soit de projets de type I qui ont été menés sous une forme similaire dans la plupart des cantons. Il a été renoncé à comparer les projets nationaux « Midnight Sports » et « Cool and clean », étant donné que leurs activités sont très variées et donc impossibles à comparer entre cantons. Il en va de même pour les projets qui étaient très spécifiques à un canton (p. ex. dans le setting « école ») et pour lesquels une comparaison des outputs entre les cantons n'aurait pas réellement eu de sens.

### A.1.1 Expérience non-fumeur

	FR	VS	JU	NE	SO	SG	ZH	UR	ZG	BL	BS	TG	TI
<i>Nombre de classes participantes</i>	132/117/122	57/44/61	26/24/27	57/58/61	47/53/sans objet	214/223/185	358 (2015)	±50/an	242/241	101/108/102	31/26	124/131/123	100/90/100

### A.1.2 Apprentissage sans tabac

	FR	VD	VS	NE	SO	SG	ZH	UR	ZG	BL	BS	TG	TI
<i>Nombre de participante-s</i>	737/753/0 <sup>479</sup>	931/0/0 <sup>480</sup>	±1100/±1100	- <sup>481</sup>	60 7 482	1405 <sup>483</sup>	2000/2694/2679	194 <sup>484</sup>	173/296	992/779	398/528/630	350/382/378	98/97/51

<sup>478</sup> Ce tableau de synthèse ne présente que les projets les plus standardisés. Les projets trop spécifiques à un contexte et qui n'ont pas été mis en œuvre dans un nombre important de cantons ne figurent pas dans ce tableau. Il est également important de noter que les chiffres indiqués doivent toujours être interprétés en gardant à l'esprit la taille du canton concerné. Par ailleurs, chaque programme cantonal avait fixé des axes thématiques, ce qui s'est reflété dans les outputs des différents projets. Il ne s'agit donc pas d'une comparaison entre les cantons mais d'une synthèse des résultats.

<sup>479</sup> Ce projet n'a pas été mené pendant la 3e année du programme

<sup>480</sup> Ce projet n'a pas été mené pendant les 2e et 3e années du programme

<sup>481</sup> Une version adaptée du projet a été mise en œuvre, sans concours mais avec des stands d'information dans les écoles professionnelles.

<sup>482</sup> Durant les trois années du projet

<sup>483</sup> Durant les trois années du projet

<sup>484</sup> Durant les trois années du projet

### A.1.3 Entreprise sans fumée

	FR	VD	VS	NE	SO	SG	ZH	UR	ZG	BL	BS	TG	TI
Nombre d'événements (cours)	0	6/9/8	7/3/0	-	0/0/1 17/10/10 (consultations courtes)	4/2/1	7/5/7	0 <sup>485</sup>	1/1 <sup>486</sup> /0	1/5/3	1/0/2	0/1/1	0

### A.1.4 Achats tests de tabac

	FR	VD	VS	JU	NE	SO	SG	ZH	UR	ZG	BL	BS	TG	TI
Nombre d'achats tests réalisés	0/330/188	0	48/0/112	0	0	49/129/131	-	200/250/90 <sup>487</sup>	27/sans objet/sans objet	- <sup>488</sup>	100/100/75	103/100/100	0/0/24 <sup>489</sup>	240/0/-

### A.1.5 Application de la protection contre le tabagisme passif

	FR	VD	VS	JU	NE	SO	SG	UR	ZG	BL	BS	TG	TI
Nombre de contrôles réalisés	0	0	1000/173/92	4	Nombre de contrôles inconnu. 2017 : 104 notifications, 2018 : 62 notifications	400-500/650/467 <sup>490</sup>	-	- <sup>491</sup>	-	325/320/330	103/100/100	-	-

<sup>485</sup> Deux consultations individuelles ont été réalisées.

<sup>486</sup> Deux consultations individuelles en plus

<sup>487</sup> 90 dans un laps de temps raccourci de six mois

<sup>488</sup> Des achats tests sont réalisés dans quatre communes, nombre exact inconnu

<sup>489</sup> Dans 10 communes

<sup>490</sup> 467 contrôles en 10 mois

<sup>491</sup> Pas de contrôles systématiques mais des contrôles réalisés par la police et des consultations dans les lieux de restauration



### A.1.6 Projets d'information / de relations publiques

	FR	VS	NE	SO	SG	ZH	UR	ZG	BL	BS	TG	TI
<i>Nombre de demandes ayant reçu une réponse</i>	97/137/59	120/140/200	-/100/-	15/38/20	3/3/4 <sup>492</sup>	±450/an	2 <sup>493</sup>	-	-	-	3/3 <sup>494</sup>	-

### A.1.7 Concours pour arrêter de fumer

	FR	VD	VS	JU	NE	SO	SG <sup>495</sup>	ZH <sup>496</sup>	UR	ZG	BL	BS	TG
<i>Nombre de participant-e-s par an (2014, 2016)</i>	171/91	523/385	215/125	54/48	117/90	108/42	207/101	470/22	4/1	28/11	120/60	97/73	73/33

<sup>492</sup> Diverses activités (stands d'information, journée de sensibilisation)

<sup>493</sup> 2 stands d'information, 1 module dans le cadre du projet « Femmes Tische »

<sup>494</sup> Diverses activités (stands d'information, journée de sensibilisation)

<sup>495</sup> Journée mondiale sans tabac

<sup>496</sup> Journée mondiale sans tabac

## Références

- Hadorn S. (2019). *How Collaborative Networks Perform in Policy Delivery: Interlinking Network Managers' Organizational Context and Network Management*. Thèse rédigée pour l'Université de Berne.
- Klijn E-H. et al (2010), version traduite. Klijn E-H., Steijn B., Edelenbos J. (2010). « The impact of network management on outcomes in governance networks », *Public Administration* 88(4): 1063-1082.
- Kuendig H., Notari L., Gmel G. (2016). *Publicité, prix et mises en garde: opinions et vécus relatifs à des législations sur les produits du tabac en 2015-2016 – Analyse des données du Monitoring suisse des addictions*. Lausanne : Addiction Suisse.
- Mavrot C. (2017). « Concerted Horizontal Policy Transfer: How Local Action can Drive National Compliance to International Norms ». In: Magdaléna Hadjiisky, Leslie A. Pal, Christopher Walker (eds.). *Public Policy Transfer: Micro-Dynamics and Macro-Effects*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 101-124.
- Mavrot C., Hadorn S. et Sager F. (2018). « Mapping the Mix: Linking Instruments, Settings and Target Groups in the Study of Policy Mixes ». *Research Policy*. 48 (10), 103614. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.06.012>
- Mavrot C. et Sager F. (2018). « Vertical epistemic communities in multilevel governance ». *Policy & Politics*, 46(3): 391–407. <https://doi.org/10.1332/030557316X14788733118252>
- Mavrot C., Sager F., Balthasar A. et Wight N. (2016). « Quand le tabac s'affiche au Parlement. Débats sur les limitations en matière de publicité de la cigarette dans les cantons romands ». *Sociograph – Sociological Research Studies*, 25: 281-308. ISBN: 9782940386345
- Mavrot C., Sager F., Balthasar A., Wight N., Pleger L., Pannatier F. (2014). *Analyse de la conception des programmes cantonaux de prévention du tabagisme*. Berne : KPM – Universität Bern und Interface Politikstudien Forschung Beratung.
- Müller Richard (2007). *Weiterbildungsbedarf im Tabakpräventionsbereich. Studie zur Erhellung von Weiterbildungsbedürfnissen im Tabakpräventionsbereich. Studie im Auftrag der ExpertInnenkommission des BAG Weiterbildung im Suchtbereich (EWS), Préverenges.*
- Sager F., Hadorn S. et Mavrot C. (2017). *Évaluation du Programme de prévention du tabagisme du canton de Thurgovie 2014-2017*. Berne : Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 149. <https://doi.org/10.7892/boris.100109>

- Sager F., Hadorn S., Mavrot C., Wittwer S. et Züger M (2017). *Évaluation du Programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Ville 2014-2017*. Berne : Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 151. <https://doi.org/10.7892/boris.102341>
- Sager F., Hadorn S., Mavrot C. et Züger M. (2018). *Évaluation du Programme de prévention du tabagisme du canton de Bâle-Campagne 2015-2018*. Berne : Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 179. <https://doi.org/10.7892/boris.116950>
- Sager F., Mavrot C., Hadorn S., Asticher L. et Graf V. (2019). *Évaluation du Programme de prévention du tabagisme du canton du Neuchâtel 2016-2020*. Berne : Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern
- Sager F., Mavrot C., Hadorn S. et Demaurex A. (2017). *Évaluation du Programme de prévention du tabagisme du canton du Valais 2013-2016*. Berne : Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 121. <https://doi.org/10.7892/boris.93382>
- Sager F., Mavrot C., Hadorn S., Demaurex A. et Graf V. (2018). *Évaluation du Programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud 2014-2017*. Berne : Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 174. <https://doi.org/10.7892/boris.111551>
- Sager F., Mavrot C., Hadorn S., Demaurex A. et Graf V. (2017). *Évaluation du Programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg 2014-2017*. Berne : Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 155. <https://doi.org/10.7892/boris.105151>
- Sager F., Mavrot C., Hadorn S., Demaurex A. et Graf V. (2019). *Évaluation du Programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin 2015-2018*. Berne : Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 184. <https://doi.org/10.7892/boris.125921>.
- Sager F., Mavrot C., Hadorn S. et Graf V. (2017). *Évaluation du Programme de prévention du tabagisme du canton du Jura 2014-2016*. Berne : Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 116. <https://doi.org/10.7892/boris.99552>
- Sager F., Mavrot C., Hadorn S. et Pleger L. (2015). *Évaluation du Programme de prévention du tabagisme du canton d'Uri 2012-2015*. Berne : Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 131. <https://doi.org/10.7892/boris.70709>
- Sager F., Mavrot C., Hadorn S., Pleger L. et Wicki M. (2015a). *Évaluation du Programme de prévention du tabagisme du canton de Soleure 2012-2015*. Berne : Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 129. <https://doi.org/10.7892/boris.72751>
- Sager F., Mavrot C., Hadorn S., Pleger L. et Wicki M. (2015b). *Évaluation du Programme de prévention du tabagisme du canton de Saint-Gall 2012-2015*. Berne : Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 123. <https://doi.org/10.7892/boris.72892>

Sager F., Mavrot C., Hadorn S., Pleger L. et Wicki M. (2016). *Évaluation du Programme de prévention du tabagisme du canton de Zurich 2013-2016*. Berne : Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 144. DOI: 10.7892/boris.78884

Sager F., Mavrot C., Hadorn S., Pleger L. et Wicki M. (2015c). *Évaluation du Programme de prévention du tabagisme du canton de Zoug 2012-2015*. Berne : Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 135. <https://doi.org/10.7892/boris.71154>

Studlar, D.T. (2010). « What Explains the Paradox of Tobacco Control Policy under Federalism in the U.S. and Canada? Comparative Federalism Theory versus Multi-level Governance », *Publius: The Journal of Federalism* 40(3): 389-411.

## Impressum

**Prof. Dr. Fritz Sager**

Tél. : 031 631 32 85, [fritz.sager@kpm.unibe.ch](mailto:fritz.sager@kpm.unibe.ch)

**Dr. Céline Mavrot**

Tél. : 031 631 59 92, [celine.mavrot@kpm.unibe.ch](mailto:celine.mavrot@kpm.unibe.ch)

**Dr. Susanne Hadorn**

Tél. : 031 631 59 96, [susanne.hadorn@kpm.unibe.ch](mailto:susanne.hadorn@kpm.unibe.ch)

**MA Leandra Hildbrand**

Tél. : 031 631 59 94, [leandra.hildbrand@kpm.unibe.ch](mailto:leandra.hildbrand@kpm.unibe.ch)

Kompetenzzentrum für Public Management

Universität Bern

Schanzeneckstrasse 1

3012 Bern